

ANAIIS

17 E 18 DE SETEMBRO | AUDITÓRIO DOM ANTONIO ZATTERA

90 ENCONTRO TRANSDISCIPLINAR DE CIÊNCIAS PENITENCIÁRIAS:
SOBRECARGAS DE SEGREGAÇÕES

50 SEPOME
SEMINÁRIO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO MERCOSUL

[A POLÍTICA SOCIAL E OS PROCESSOS DE CRIMINALIZAÇÃO E JUDICIALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA]

REALIZAÇÃO:



MESTRADO E DOUTORADO
POLÍTICA SOCIAL
UCPEL

GITEP
Grupo Interdisciplinar
de Trabalho e Estudos
Criminais - Penitenciários
- UCPel -

PATROCÍNIO:



APOIO:



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS

Chanceler

D. Jacinto Bergmann

Reitor

José Carlos Bachettini Júnior

Pró-Reitora Acadêmica

Patricia Haertel Giusti

Pró-Reitor Administrativo

Eduardo Luis Insaurriaga dos Santos

EDUCAT - EDITORA DA UCPel

Editora Executiva

Ana Gertrudes Gonçalves Cardoso

CONSELHO EDITORIAL

Osmar Miguel Schaefer – Presidente

Antonio Reges Brasil – UCPel

Cezar Augusto Burket Bastos – FURG

Christiane Saraiva Ogradowski – FURG

Eduardo Antonio Cesar da Costa – UCPel

Erico João Hammes – PUC/RS

Fábio Souza da Cruz – UFPel

Hiram Larangeira de Almeida Júnior – UCPel

Luiz Antônio Bogo Chies – UCPel

Manoel Luis Cardoso Vasconcellos – UFPel

Vilson José Leffa – UCPel

EDUCAT

Editora da Universidade Católica de Pelotas

Rua Félix da Cunha, 412

Fone (53)2128.8297 – FAX (53)2128.8229 - Pelotas - RS - Brasil

Luiz Antônio Bogo Chies
Myriam Siqueira da Cunha
Isabel Bonat Hirsch
Organizadores

5º Seminário de Políticas Sociais no Mercosul
9º Encontro Transdisciplinar de Ciências
Penitenciárias: sobrecargas e segregações



Editora da Universidade Católica de Pelotas
2015

© 2015 Luiz Antônio Bogo Chies
Myriam Siqueira da Cunha
Isabel Bonat Hirsch
Direitos desta edição reservados à
Editora da Universidade Católica de Pelotas
Rua Félix da Cunha, 412
Fone (53)2128.8297 - Fax (53)2128.8229
Pelotas - RS - Brasil

Editora filiada



A revisão textual e de conteúdo é de inteira responsabilidade do(s) autor(es) e do(s) organizador(es).

**PROJETO EDITORIAL
EDUCAT**

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA E CAPA
Ana Gertrudes G. Cardoso

S471a5 Seminário de Políticas Sociais no Mercosul – SEPOME (5.: 2015: Pelotas, RS)
Anais do 5º Seminário de Políticas Sociais no Mercosul - SEPOME. / 9º Encontro
Transdisciplinar de Ciências Penitenciárias: sobrecargas e segregações. / (organizado por)
Luiz Antônio Bogo Chies; Myriam Siqueira da Cunha; Isabel Bonat Hirsch. - Pelotas:
EDUCAT, 2015.

172p.

ISBN 978-85-7590-177-9

1. Políticas sociais - Seminário. 2. Ciências Penitenciárias - Encontro I. Título.

CDD 361.61

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Cristiane de Freitas Chim
CRB 10/1233

APRESENTAÇÃO

Os Encontros Transdisciplinares de Ciências Penitenciárias (ETCP) foram realizados com periodicidade anual entre os anos de 2000 a 2007, sob a promoção do Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários (GITEP), existente na Universidade Católica de Pelotas (UCPel) desde 1999 e cadastrado no Diretório de Grupos do CNPq desde 2002.

Os Seminários de Políticas Sociais no Mercosul (SEPOME), agora em sua 5ª edição, são promovidos como evento científico periódico do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPG-PS) da UCPel.

A oportunidade de propor a promoção conjunta desses eventos, respectivamente em suas 9ª e 5ª edições, inclusive reativando-se os ETCP, deve-se, em especial, a duas dimensões: A primeira atinente à gradual integração do GITEP como Grupo de Pesquisa vinculado ao PPG-PS; a segunda referente à oportunidade de reunir esforços no enfrentamento de um contexto que cada vez mais evidencia a conexão entre Questão Social e Questão Penitenciária.

Na conhecida expressão de Loïc Wacquant, estamos presenciando a transição do Estado-Providência para o Estado-Penitência: os sistemas de justiça criminal se ampliam em estratégias de segregação de contingentes cada vez mais significativos das populações; os movimentos sociais e demandas por cidadania são criminalizados; as políticas sociais são judicializadas (com consequências ambivalentes) e, não obstante emergem novos paradigmas de segurança humana e cidadã, a política social e a política criminal se interligam em teias complexas, através de complementaridades via de regra não pautadas por sentidos emancipatórios. Justifica-se essa iniciativa, portanto, como uma estratégia de potencializar o debate, o diálogo e a produção científica em pontos sensíveis da intersecção entre Questão Social, Políticas Sociais e Políticas Públicas de Segurança, focalizando reflexões e promovendo debates e redes que permitam qualificar o enfrentamento dos desafios que o contexto contemporâneo nos lança.

Estes Anais registram e publicizam a realização desse evento conjunto, bem como as contribuições realizadas através dos trabalhos apresentados nos GTs incluídos em sua programação.

Pelotas, setembro de 2015.

Os Organizadores

PROGRAMA

17 de setembro de 2015 – Quinta-feira

9h30min - A questão social no contexto latino americano e os desafios contemporâneos para as políticas sociais

Rosa Helena Stein (UnB - Brasil)

Stella Mary García Agüero (UNA - Paraguai)

14h - Direitos e políticas sociais na América do Sul: construção de alternativas

Carolina González Laurino (UDELAR - Uruguai)

Vera Maria Ribeiro Nogueira (UCPel – Brasil)

19h – A questão penitenciária no Chile

Rodrigo Calderón (UCSC – Chile)

20h – Sobrecargas penitenciárias: travestis, mulheres e idosos

Luis Antônio Francisco de Souza (Unesp/Marília - Brasil)

Guilherme Gomes Ferreira (PUC-RS - Brasil)

Marina Portella Ghiggi (UCPel – Brasil)

18 de setembro de 2015 – Sexta-feira

9h30min - Mostra e debate do documentário: Sem Pena

Debatedores:

Bruno Seligman de Menezes (FADISMA - Brasil)

Bruno Rotta Almeida (UFPel - Brasil)

14h às 18h – Grupos de trabalhos

GT 1. Política criminal e penitenciária e alternativas ao encarceramento

GT 2. Sobrecargas penitenciárias: mulheres, LGBT, estrangeiros, índios e diversidades:

GT 3. Relações de grupos e elementos na complexidade do sistema prisional

GT 4. Políticas de seguridade social: saúde, previdência e assistência social

GT 5. Política de educação e inclusão social

GT 6. Trabalho, renda e economia solidária

GT 7. Direitos humanos, políticas sociais e questões de fronteira

GT 8. Políticas públicas, família e cuidado

19h – A questão penitenciária no Uruguai

Ana Vigna (UDELAR – Uruguai)

20h – Sobrecargas penitenciárias: comandos; estrangeiros; entorpecentes

Camila Caldeira Nunes Dias (UFABC - Brasil)

Luiz Antônio Bogo Chies (UCPel - Brasil)

Diego Souza Ferreira (Leap-Brasil)

SUMÁRIO

A IMPORTÂNCIA DA PORTA DE ENTRADA NA AÇÃO TERAPÊUTICA AOS PRESOS DA PENITENCIÁRIA ESTADUAL DE RIO GRANDE – PERG.....	9
<i>Márcia Gabriela Lemos</i>	
<i>Beatriz Reis Gaspar</i>	
<i>Maria da Graça Insaurregi Jundi</i>	
A MEDIAÇÃO PENAL EM PORTUGAL: ANÁLISE CRÍTICA DA LEI N. 21/2007, DE 12 DE JUNHO	16
<i>Cláudio Daniel de Souza</i>	
<i>Daniel Silva Achutti</i>	
ANÁLISE DA EFICÁCIA DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM FACE DOS ÍNDICES DE REINCIDÊNCIA	24
<i>Rafaela Beltrami Moreira</i>	
AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DA PUNIÇÃO: POLICIAIS CIVIS, POLICIAIS MILITARES E GESTORES PENITENCIÁRIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	33
<i>Christiane Russomano Freire</i>	
COMPLEXIDADE DO QUADRO NORMATIVO DA EXECUÇÃO DA PENA NO BRASIL: TRAÇOS DE UM PROCESSO DE DECODIFICAÇÃO PENITENCIÁRIA	45
<i>Bruno Rotta Almeida</i>	
A INVISIBILIDADE DO PRESO IDOSO NOS DOCUMENTOS JURÍDICOS DE EXECUÇÃO NO BRASIL	54
<i>Marina Portella Ghiggi</i>	
BIOPOLÍTICA DE ESTADO E VIOLÊNCIA: A MEDICALIZAÇÃO DE JOVENS INTERNADOS NA FASE/RS COMO POLÍTICA DA (E NA) SOCIOEDUCAÇÃO	60
<i>Janaina de Souza Bujes</i>	
PENITENCIÁRIAS E DEKASSEGUIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O BRASIL E O JAPÃO	68
<i>Letícia Núñez Almeida</i>	
<i>Nathan Bueno Macêdo</i>	
DISCURSOS ENCARCERADORES: A CONTRIBUIÇÃO DOS OPERADORES DO DIREITO NA CULTURA DA PRISÃO.....	78
<i>Simone Schuck da Silva</i>	
MÁCULAS DA PRISÃO: REFLEXÕES SOBRE ESTIGMA E DISCRIMINAÇÃO DE AGENTES PENITENCIÁRIOS	89
<i>Joana Coelho da Silva</i>	
<i>Dani Rudnicki</i>	
MÍDIA, MEDO E VÍTIMA: EM BUSCA DE UM CONSENSO PARA PUNIR.....	94
<i>Samuel Malafaia Rivero</i>	

TURISMO E ALÍVIO À POBREZA: UMA ANÁLISE DOS OBJETIVOS DE INCLUSÃO SOCIAL DO PLANO NACIONAL DE TURISMO 2007/2010.....	104
<i>Angela Teberga de Paula</i>	
DEMOCRATIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: UM DEBATE NECESSÁRIO E EM CONSTRUÇÃO.....	113
<i>Cristiane Medeiros da Silveira</i>	
GÊNERO E CIDADANIA FEMININA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO NO LOTEAMENTO DUNAS EM PELOTAS/RS.....	123
<i>Roberta Trierweiler</i>	
A RELAÇÃO CONTRADITÓRIA ENTRE A (RE) PRODUÇÃO DA VIOLÊNCIA E A GARANTIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	134
<i>Fernanda da Fonseca Pereira</i> <i>Vini Rabassa da Silva</i>	
REDES SOCIAIS NO CUIDADO EM SAÚDE MENTAL EM ZONA DE FRONTEIRA ENTRE CHUÍ/BRASIL E CHUÍ/URUGUAI.....	138
<i>Elisa Fernandes Neves</i> <i>Luciane Prado Kantorski</i> <i>Vanda Maria da Rosa Jardim</i>	
A EVASÃO NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: ESTUDO DE CASO DO CURSO DE LICENCIATURA EM MATEMÁTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS - POLO SÃO LOURENÇO DO SUL.....	145
<i>Marley Maria Tedesco Radin</i> <i>Myriam Siqueira da Cunha</i>	
EDUCAÇÃO SUPERIOR E GÊNERO: A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL ÀS MÃES ESTUDANTES NAS IFES DO RIO GRANDE DO SUL.....	155
<i>Cíntia Florence Nunes</i> <i>Katiúcia Pletiskaitz</i> <i>Laura Regina da Silva Câmara Maurício da Fonseca</i> <i>Mariana Marques Sebastiany</i>	
A INFLUÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA EDUCAÇÃO ESCOLARIZADA: O DEVER DO DIREITO.....	163
<i>Aline Chiesa Gonçalves</i>	

A IMPORTÂNCIA DA PORTA DE ENTRADA NA AÇÃO TERAPÊUTICA AOS PRESOS DA PENITENCIÁRIA ESTADUAL DE RIO GRANDE - PERG

Márcia Gabriela Lemos
marcia-lemos@susepe.rs.gov.br

Beatriz Reis Gaspar
beatriz-gaspar@susepe.rs.gov.br

Maria da Graça Insaurreaga Jundi

RESUMO: O propósito desse estudo é investigar e ressaltar a importância da “Porta de Entrada” e sua nova metodologia desenvolvida na Penitenciária Estadual de Rio Grande, PERG, através de uma ação terapêutica de metodologia própria, juntamente com a Unidade Básica de Saúde Prisional, UBSP, com a atuação de uma assistente social, uma psicóloga da SUSEPE e uma enfermeira da UBSP/Secretaria Municipal de Saúde. Esta atividade corresponde ao processo que antecede ao tratamento penal, onde os apenados são acolhidos, identificando demandas, registros e direcionando-os aos atendimentos necessários. A porta de entrada possui metodologias específicas, tais como: acolhimento psicossocial, escuta ativa, suporte e esclarecimento, os quais são pilares importantes ao início do processo de tratamento penal, ressocialização e cumprimento da Lei de Execução Penal (LEP) na individualização da pena. Essa atividade teve início em setembro de 2013 na PERG com um total de 860 atendimentos na “porta de entrada” número que corresponde até junho de 2015. Os dados levantados através do “Instrumento de Atenção Básica à Saúde” e um “Formulário de Acolhimento” levam em consideração a complexidade da dinâmica na entrada de novos apenados no sistema prisional. São registrados os dados pessoais, situação socioeconômica, moradia, etc. Registra-se também a aplicação dos instrumentos de Porta de Entrada no INFOPEN (Levantamento Nacional de Informações penitenciárias) e no e-SUS (Sistemas de Informação em Saúde do Ministério da Saúde). É realizada uma avaliação social, psicológica e de saúde que visa conhecer individualmente o preso, seu histórico familiar, seus problemas de saúde, seu interesse pelos estudos, sua aptidão por algum tipo de trabalho que possa facilitar sua ressocialização. Em 2014 foi atualizada a porta de entrada até o mês de maio, estabilizando-se no mês de junho em diante. Pode-se comparar a população carcerária feminina e masculina que passaram pela “porta de entrada” no período de setembro de 2013 a junho de 2015. Do total de atendimento 89% corresponde a população masculina e 11% a população feminina da PERG. A “Porta de Entrada” é uma atividade fundamental e embasada pelo DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional), a LEP (Lei de Execução Penal) e SUS (Sistema Único de Saúde) para o tratamento penal e cumprimento eficaz da LEP. Oportuniza o acolhimento do sujeito apenado no momento que ingressa na penitenciária e favorece a relação de confiança, uma aliança terapêutica para o cumprimento eficaz da pena tendo em vista a aplicabilidade da lei de execução penal. A qualidade do acolhimento a cada apenado é vital para a eficácia no tratamento penal e a necessidade de uma escuta ativa.

Palavras-chave: Porta de entrada. Acolhimento. Individualização da pena.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho intitulado “porta de entrada” executado na Penitenciária de Rio Grande em conjunto com a Unidade Básica de Saúde, surgiu de uma parceria entre a Superintendência dos Serviços Penitenciários, SUSEPE, e a prefeitura de Rio Grande (Secretaria de Saúde) - RS, em setembro de 2013. Participam da execução desse trabalho: uma Assistente Social e uma Psicóloga da SUSEPE juntamente com uma Enfermeira da Secretaria de Saúde do Município de Rio Grande, RS.

A “porta de entrada” é o procedimento inicial de coleta de dados com o preso provisório, condenado ou interno, a ser realizado somente pelas unidades “porta de entrada” do sistema penitenciário. É um pré-requisito ao tratamento penal no que se refere à classificação do apenado conforme previsto na Lei de Execução Penal (CAP I - Art. 5º) em que os condenados serão classificados, segundo seus antecedentes e personalidade, para orientar a individualização da execução da pena (BRASIL, 1984).

Na individualização da pena os condenados são classificados de acordo com seus antecedentes e personalidade. A sanção penal deve ser individualizada no que tange a seu modo de cumprimento, levando-se em consideração o caráter retributivo da pena e o seu objetivo ressocializador (TÁVARO; ALENCAR, 2011).

2 TRATAMENTO PENAL/INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA

Segundo Alves (2013), em 1994, o Ministério da Justiça elaborou um conjunto de normas compreendidas entre 65 artigos, denominadas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária de “Regras Mínimas para o tratamento do preso no Brasil”, “Essas Regras Mínimas sintetizam os esforços e a esperança de que é possível encontrar o caminho fértil para o aprimoramento humano do preso, em condições de fortalecer o alicerce da reconstrução pessoal para merecer o respeito e a confiança dos cidadãos no convívio social”.

Para Boschi (2007) os autores de modo geral, na compreensão da individualização da pena, limitam suas afirmações às seguintes fases e suas influências: as fases legal, judicial e de execução. Na primeira fase a pena é individualizada na lei, processos legais e etiquetamento consoante a teoria do *labelling approach*. Na segunda fase, denomina-se judicial, a pena é individualizada na sentença, quando o juiz provado o fato típico e tendo e tendo diante um indivíduo concreto, operará dentro das margens penais determinadas pelo legislador e apontará a medida da pena necessária aos fins sociais e de prevenção geral e especial contra a criminalidade. A terceira fase, a garantia da individualização indica que a execução da pena na quantidade e no regime apontados na sentença não pode sofrer desvios, ilegalidades, fazendo-se cumprir a Lei nº 7.210/84.

3 ACOLHIMENTO PSICOSSOCIAL

Compreende-se que um dos critérios para que o acolhimento se torne efetivo deve ser pautado no acesso, acompanhamento e na co-responsabilização, tendo em vista que não é possível formular uma demanda se não há vínculo e sem ele não há transferência e nem cuidado singular.

Apoiando a realização da intervenção no contexto do sujeito, Saraceno (1999) avalia que as situações da vida real oportunizam a recuperação de capacidades internas e habilidades relacionais, e que qualquer intervenção deve considerar o cotidiano e a singularidade de cada processo.

Enquanto não consegue reduzir a violência e a criminalidade, a sociedade se vê envolvida por grave problema: o que fazer com a população de encarcerados, cujo número aumenta diariamente? É neste contexto que se coloca a problemática da eficácia das instituições prisionais na redução da violência social e na ressocialização do detento para seu retorno à sociedade, o trabalho prisional e as abordagens de tratamento utilizadas na atenção à saúde mental intramuros (ROSA; NUNES, 2014, p. 126-127).

4 PILARES DA AÇÃO TERAPÊUTICA SEGUNDO GONÇALVES E FIORI

A ação terapêutica decorrente de vínculos de cuidado bem-estruturados sustenta-se em quatro pilares que permitem, de forma específica, a ação de diferentes técnicas psicoterápicas. Esses pilares são mecanismos presentes em qualquer relação terapêutica, podendo ser instrumentalizados por todos os profissionais de saúde. São eles: o Acolhimento, a Escuta, o Suporte e o Esclarecimento.



Figura 1 – Quatro pilares da Ação Terapêutica

Acolhimento

Caracteriza-se como postura e prática dos técnicos nas ações de atenção e gestão nos estabelecimentos prisionais, favorece a construção de uma relação de confiança e compromisso dos apenados com as equipes e serviços. Acolher é aceitar, dar ouvidos, crédito a, receber, atender, ter empatia. O acolhimento como ato ou efeito de acolher expressa, em suas várias definições, uma ação de aproximação. Um "estar com" e um "estar perto de", ou seja, uma atitude de inclusão. Afirma-se como uma das diretrizes de maior relevância para o trabalho técnico no sistema prisional.

Escuta

Por meio do processo de acolhimento, o apenado passa por um processo de entrevista a qual tem a possibilidade de expor suas necessidades. Isso acontece em todos os momentos terapêuticos, seja na demanda espontânea, nos encontros programados, individualmente ou em grupo.

Assim como embasamento de "Escuta Ativa" também vemos essa ação nos processos de mediação: "Escuta ativa: a partir da linguagem verbal e não-verbal, o mediador decodifica o conteúdo da mensagem como um todo. Propicia a expressão das emoções, o alívio das tensões e assegura a quem está falando a sensação de que está sendo ouvido.

Com a escuta ativa, o mediador estimula os mediandos a se ouvirem um ao outro, proporcionando a expressão das emoções. A melhor forma de comunicação é aquela que reconhece a necessidade do outro de se expressar. Justamente por isso os conselhos devem ser substituídos por uma escuta ativa para fins de mostrar que o que o outro diz e sente está sendo entendido e é importante. Dar conselhos normalmente se apresenta como um expediente de dominação, é uma maneira de assistencialismo. Quem aconselha se coloca em posição superior. O conselho bloqueia as necessidades de expressão, reconhecimento e emancipação do aconselhado. Por isso escutar e "escutar ativamente" é a melhor maneira de ajudar os mediandos (TRENTIN; TRENTIN, 2012, p. 17).

Suporte

Enquanto acolhe e escuta, a equipe psicossocial pode oferecer continência aos sentimentos envolvidos e aflorados naquele instante, reforçando a segurança daquele que sofre e ajudando-o a buscar soluções para seus problemas.

Esclarecimento

O encontro acolhedor e vinculante aumenta a informação, reduzindo a ansiedade quando estão presentes. Também facilita a reflexão e permite uma reestruturação do pensamento com repercussões nos sintomas emocionais e até mesmo físicos. Por meio deste, é exposto o funcionamento da casa prisional e a posteriori os devidos encaminhamentos na execução da LEP/Tratamento Penal (GONÇALVES; FIORI, 2011).

Transferência e contratransferência

A complexidade e dinâmica da transferência-contratransferência está presente em qualquer relação terapêutica. Esse conceito, que começou a ser desenvolvido por Freud no início do século XX, refere-se ao movimento de projeção que cada indivíduo faz em seus interlocutores e corresponde à repetição, na situação de adulto, de modalidades de relações vividas no passado. O aspecto contratransferencial diz respeito aos movimentos afetivos do profissional de saúde em reação ao que é projetado por parte da outra pessoa.

O cuidado que deve ser tomado é o de não tomar atitudes de rejeição ou agressivas que não favoreçam o vínculo positivo, terapêutico. Isso só pode ocorrer se o profissional tiver contato e procurar compreender seus próprios sentimentos, que aparecem naquela relação profissional em particular. Balint (1984) afirma que faz parte da tarefa médica não só pesquisar os sintomas físicos manifestos, mas também a "demanda latente" do paciente. Muitas vezes, a linguagem corporal é a única de que o paciente dispõe por ainda não ter acesso à palavra, como no caso de uma criança, ou por seu aparelho psíquico não lhe permitir a representação de seus afetos. Por outro lado, se for possível o profissional perceber quais foram os sentimentos que aquele paciente lhe despertou, isso pode ser de enorme valia para entender a demanda

implícita e o tipo de investimento e encaminhamento a ser feito. Entender a nossa contratransferência é um instrumento de trabalho que inclui todos os que lidam com atendimento às pessoas (GONÇALVES; FIORI, 2011).

Direito à Saúde

A saúde é quando obtemos um bem-estar por completo, mental, social e físico, não podendo ser considerada apenas a ausência de doenças. Usufruir do melhor estado de saúde é um dos direitos fundamentais de todo ser humano, sem nenhuma distinção. A grave situação em que se encontram as pessoas privadas de liberdade, refletida, dentre outros fatores, nas práticas de violência, na precariedade de espaço físico e na carência do atendimento a saúde, é uma realidade que não se pode negar.

A Portaria Interministerial nº 1777, de 09 de setembro de 2003, instituiu o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário. Este plano prevê a inclusão da população penitenciária no SUS, garantindo que o direito a cidadania se efetive na perspectiva dos Direitos Humanos. O acesso dessa população a ações e serviços de saúde é legalmente definido pela Constituição Federal de 1988, pela Lei nº 8.080, de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde, e pela Lei de Execução Penal nº 7.210, de 1984 (SILVA, 2011)

A Penitenciária Estadual de Rio Grande possui Unidade Básica de Saúde Prisional desde março de 2013. A atenção à saúde prisional atende a Portaria Interministerial 1777/2003 integrando ações do Ministério da Saúde, Governo do Estado e município de Rio Grande.

Teste Rápido

Os testes rápidos são, primariamente, recomendados para testagens presenciais. Podem ser feitos com amostra de sangue total obtida por punção venosa ou da polpa digital, ou com amostras de fluido oral. Dependendo do fabricante, podem também ser realizados com soro e (ou) plasma. O DDAHV fornece, atualmente, testes rápidos para a triagem e/ou o diagnóstico de HIV, Sífilis e Hepatites B e C (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014).

Testes rápidos para a detecção de anticorpos anti-HIV são testes de triagem que produzem resultados em, no máximo, 30 minutos. Existem atualmente no mercado diversos testes rápidos disponíveis, produzidos por vários fabricantes e que utilizam diferentes princípios técnicos. Esses testes, que foram inicialmente desenvolvidos no final da década de 80, ganharam maior popularidade a partir do começo dos anos 90.

A medida que as tecnologias de desenvolvimento e produção de kits foram se tornando mais refinadas, os testes rápidos revelaram ser tão acurados quanto os ELISA convencionais. Conforme citado nas Portarias 008/96 e 488/98 da Secretaria de Vigilância Sanitária, somente conjuntos diagnósticos com registro da Vigilância Sanitária e submetidos a testes de análise prévia poderão ser comercializados no País (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014, p. 3).

Os testes rápidos deverão ser realizados por profissionais de saúde devidamente capacitados e o sistema submetido a controle de qualidade, como é feito para os laboratórios que realizam a sorologia convencional. Os resultados não reagentes nos testes rápidos devem ser comunicados por profissionais devidamente treinados, que informem ao indivíduo sobre as limitações do teste. Resultados reagentes nesses testes devem ser obrigatoriamente submetidos a testes confirmatórios antes de serem entregues aos pacientes (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014).

Tendo em vista que não se trata de um exame com fim diagnóstico e que o resultado é considerado como provisório, pode ser aceito a realização de um único teste rápido para se tomar uma decisão terapêutica de emergência. Nesse caso é imprescindível que a amostra reagente ou o paciente sejam encaminhados o mais rápido possível, e em caráter prioritário, para realização de testes confirmatórios.

5 METODOLOGIA

O apenado ao chegar à penitenciária, após realização de processos de segurança, passa pela “porta de entrada”, a qual se realiza a dinâmica da acolhida inicial, intervenções verbais, investigação e triagem, para posteriormente receber os devidos encaminhamentos: realizam-se testes rápidos (UBSP), vacinação (UBSP),

acompanhamento psicológico, atendimento social, orientação jurídica, avaliação em saúde mental (UBSP) e demais serviços psicossociais e jurídicos.

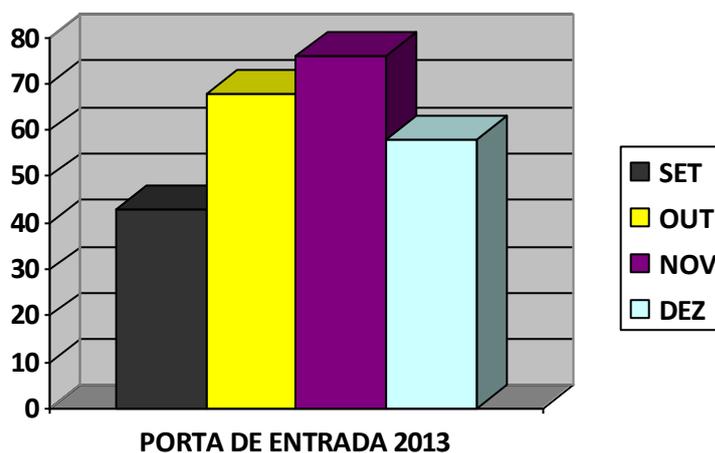
Essa avaliação social, psicológica e de saúde visa conhecer individualmente o preso, seu histórico familiar, seus problemas de saúde, seu interesse pelos estudos, sua aptidão por algum tipo de trabalho que possa facilitar sua ressocialização.

A equipe técnica, responsável pela execução do projeto, utiliza dispositivos para fazer o acompanhamento individualizado do apenado.

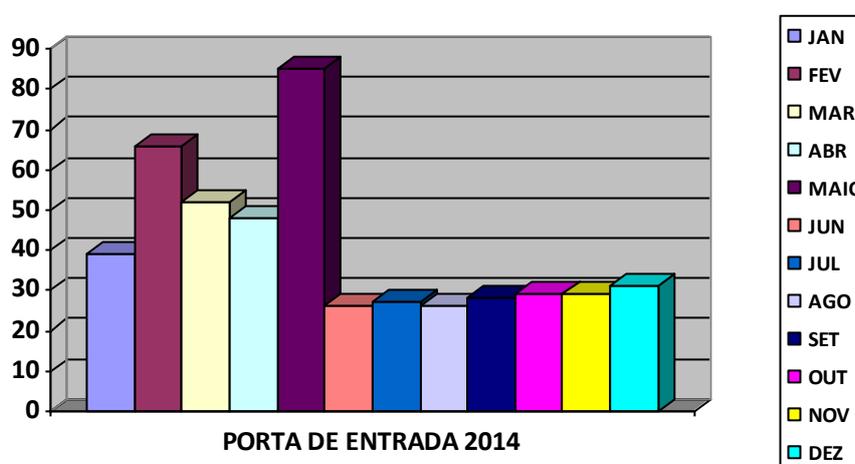
É realizada a aplicação dos instrumentos de “Atenção Básica a Saúde” e do “Formulário de Acolhimento”, ambos realizados por uma psicóloga e uma assistente social da SUSEPE, posteriormente realiza-se a testagem (teste rápido) por uma enfermeira da UBSP (Unidade Básica de Saúde Prisional/Secretaria Municipal de Saúde). Registram-se os dados da aplicação dos instrumentos de Porta de Entrada no INFOPEN (Levantamento Nacional de Informações penitenciárias) e no e-SUS (Sistemas de Informação em Saúde do Ministério da Saúde)

Utiliza-se o referencial teórico dos pilares de acolhimento (GONÇALVES; FIORE, 2011). Assim como a LEP – Lei de Execução Penal referindo-se a individualização da pena: “Art. 5º Os condenados serão classificados, segundo os seus antecedentes e personalidade, para orientar a individualização da execução penal”. Assim como referencial e prática da técnica de “Escuta Ativa” realizada em processos de mediação de conflitos e intervenções psicológicas e psicossociais (TRENTIN, 2012).

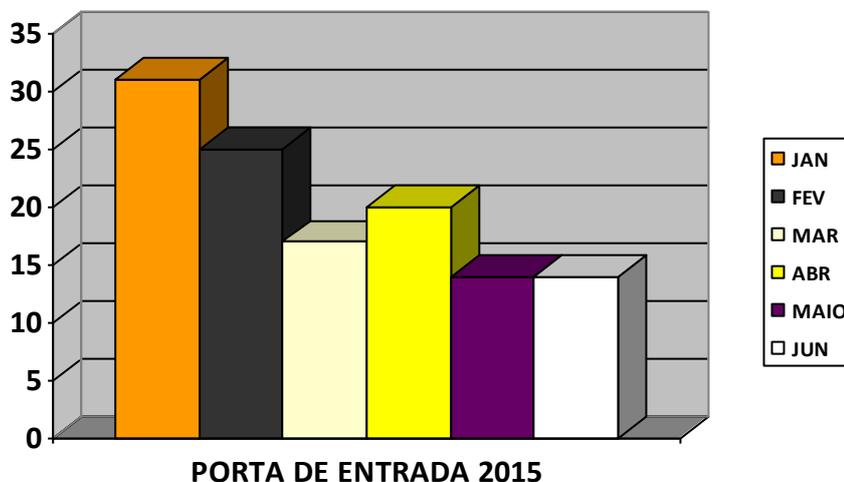
6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS



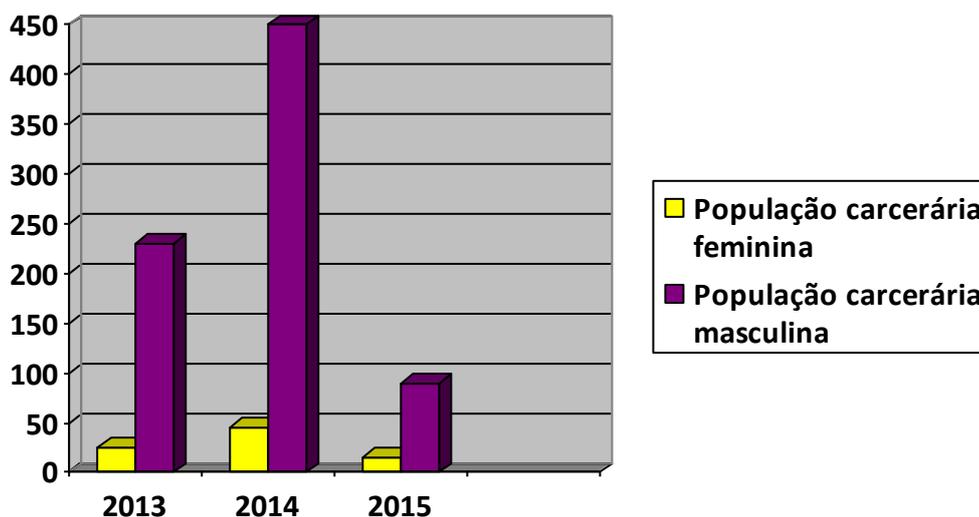
Porta de entrada iniciou-se em setembro de 2013



Em 2014 foi atualizada a porta de entrada até o mês de maio. Estabilizando-se no mês de junho em diante.



Porta de entrada realizada até junho de 2015



Comparação entre população carcerária feminina e masculina que passaram pela “porta de entrada” no período de setembro de 2013 a junho de 2015. Do total de atendimento 89% corresponde a população masculina e 11% a população feminina da PERG.

A atividade teve início em setembro de 2013 na PERG com um total de 860 atendimentos na “porta de entrada” número que corresponde até junho de 2015. Os dados levantados através do “Instrumento de Atenção Básica à Saúde” e um “Formulário de Acolhimento” levam em consideração a complexidade da dinâmica na entrada de novos encarcerados no sistema prisional. Os dados referem-se ao início do trabalho realizado em setembro de 2013. A atualização realizada no mês de maio com total de 85 atendimentos e nos meses consecutivos constância de 30 atendimentos. Refere-se também o comparativo entre a população carcerária feminina e masculina em um total de 11% para 89% do total de porta de entrada realizadas. Salienta-se que a população carcerária da penitenciária mantém cerca de 1000 apenados os quais se dividem entre presos preventivos e condenados do regime fechado, semi-aberto e aberto.

Cabe salientar que nem todos os presos quando ingressam na penitenciária são atendidos pela porta de entrada. Na dinâmica de entradas e saídas do estabelecimento um mesmo preso pode ter mais de uma entrada em curto período de tempo em razão de fugas, reincidências, suspensão de livramento condicional e prisões em flagrante que não se convertem em prisões preventivas. Esse perfil de preso só será atendido uma vez pelo projeto, visto ser inócua a sua aplicação por diversas vezes. O atendimento será obrigatório aos presos primários e transferidos de outras penitenciárias.

Enquanto não se consegue reduzir a violência e a criminalidade, a sociedade se vê envolvida por grave problema: o que fazer com a população de encarcerados, cujo número aumenta diariamente? É neste contexto que se coloca a problemática da eficácia das instituições prisionais na redução da violência social e na ressocialização do detento para seu retorno à sociedade, o trabalho prisional e as abordagens de tratamento utilizadas na atenção à saúde mental intramuros (ROSA; NUNES, 2014, p. 24).

7 CONCLUSÃO

A “Porta de Entrada” é atividade fundamental e tem como fundamentação embasamento do DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional), da LEP (Lei de Execução Penal) do SUS (Sistema Único de Saúde) para o tratamento penal e seu cumprimento eficaz e eficiente. Oportuniza o registro e acolhimento do sujeito apenado no momento que ingressa na penitenciária, atuando como pré-tratamento penal, favorecendo a relação de confiança, aliança terapêutica para o cumprimento eficaz da pena e posterior reinserção social efetiva. A importância na qualidade do acolhimento, da escuta ativa a cada apenado, é vital para a eficácia no tratamento penal, fazendo com que a execução da pena e individualização, torne-se guiada em harmonia com a lei e com a história de vida do apenado, suas possibilidades laborais, educacionais e afetivas, a qual irá desenvolver, requisitar ações, sendo mediado e orientado constantemente pelos profissionais envolvidos, familiares e colaboradores.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Deques. **Do tratamento penal à reinserção social do criminoso**. Universidade Federal do Rio Grande do Paraná. Curitiba, 2013.

BRASIL. **Lei de Execução Penal**. DOU Brasília, DF, 05 de out 1988, LEP. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.

BOSCHI, José Antônio Paganella. Individualização da Pena. CARVALHO, Salo. **Crítica a execução penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COMARB. Câmara Mineira de Mediação e Arbitragem. **Cartilha de Mediação**. OAB. Minas Gerais, 2009.

GONÇALVES, D. A.; FIORE, M. L. M. **Vínculo, acolhimento e abordagem psicossocial: a prática da integralidade**. Módulo Psicossocial. Universidade Federal de São Paulo, São Paulo: 2011.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Testes rápidos**. Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais. Brasília, 2014.

ROSA, Sueli Marques; NUNES, Fernanda Costa. **Instituições prisionais: atenção psicossocial, Saúde Mental e Reinserção Social**. Fragmentos de Cultura. Goiânia, 2014.

SILVA, Tatiane Aguiar Guimarães. O Preso e o Direito Fundamental à Saúde. **Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 25 jan. 2011**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.31019&seo=1>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

TÁVARO, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Individualização da pena**. Curso de Direito Processual Penal. Ed. Jus Podivm. 5ª ed. Bahia 2011.

TRENTIN, Taise Rabelo Dutra; TRENTIN, Sandro Seixas. Mediação como meio interativo na solução dos conflitos: em busca de uma cultura de paz. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 107, dez 2012. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12368.

A MEDIAÇÃO PENAL EM PORTUGAL: ANÁLISE CRÍTICA DA LEI N. 21/2007, DE 12 DE JUNHO

Cláudio Daniel de Souza
Unilasalle-Canoas/RS
claudio.daniel@rocketmail.com

Prof. Dr. Daniel Silva Achutti
Unilasalle – Canoas/RS
daniel.achutti@unilasalle.edu.br

RESUMO: Este artigo tem como objetivo o estudo do sistema de justiça criminal tradicional, bem como o estudo de um sistema alternativo de resolução de conflitos penais, tendo como principal foco a prática da mediação vítima-ofensor, atualmente adotada em Portugal. Procura-se, também, verificar a possibilidade de adoção deste sistema no Brasil, a partir da análise teórica do sistema português, e de seu efetivo funcionamento.

Palavras-chave: Justiça criminal tradicional. Justiça restaurativa. Mediação vítima-ofensor. Portugal.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta uma forma alternativa de resolução de conflitos criminais, qual seja a mediação vítima-ofensor, adotada atualmente em Portugal. Desta forma apresenta de maneira sucinta as diferenças entre o sistema de justiça criminal tradicional e o modelo conhecido como justiça restaurativa, de modo a indicar, dentre as práticas restaurativas, a mediação vítima-ofensor como possível meio de resolução de conflitos na seara penal.

Abordar-se-á, brevemente, o que vem a ser mediação vítima-ofensor em Portugal, a partir da Lei 21/2007 de 12 de junho de 2007, que versa sobre a aplicação da mediação penal, mostrando suas influências e objetivos, bem como as tipificações penais passíveis de mediação no sistema português.

Também serão analisados os projetos de justiça restaurativa em execução no Brasil, especificamente nas cidades de São Caetano do Sul – SP, Porto Alegre – RS, e Brasília – DF, identificando o funcionamento desses projetos, suas finalidades e público alvo.

Ademais, o presente trabalho procurar afirmar que não existe apenas um meio de resolução de conflitos penais, e que há lugar para meios alternativos na sociedade brasileira, uma vez que o sistema de justiça criminal tradicional se encontra em profunda crise (ACHUTTI, 2009), e não atinge seus objetivos, especialmente por não reduzir os índices de criminalidade, não possuir um local de fala para a vítima e não apresentar sinais de que colabora para redução da violência.

2 JUSTIÇA CRIMINAL TRADICIONAL E JUSTIÇA RESTAURATIVA: CARACTERÍSTICAS, DIFERENÇAS E PONTOS DE CONTATO

Transcrevendo as palavras de Gabriel Ignacio Anitua (2008, p. 15) “todos os começos são difíceis”, e não poderia ser diferente neste trabalho, haja vista tamanha responsabilidade em falar em um sistema alternativo à justiça criminal, principalmente levando em consideração o atual momento vivido pelo país. O suposto sentimento de impunidade é, segundo as publicações menos criteriosas, crescente entre a população brasileira, e os índices de violência teimam em não apresentar uma redução significativa.

Diante da situação apontada, é bem verdade que esse suposto sentimento de impunidade da população brasileira recebe direta influência midiática. Porém, como esse não é o objeto do presente trabalho, não será trabalhado em pormenores, embora não seja possível ignorá-lo. Também de certa forma, não se pode deixar de respeitar esse sentimento de impunidade, tão propagado pela mídia, pois partindo da premissa que o atual sistema de justiça criminal não apresenta soluções satisfatórias para a sociedade, esse sentimento acaba por se justificar e não seria estranho se fosse constatado empiricamente.

Portanto, o foco encontra-se especialmente em questionar se, no Brasil, seria possível encontrar uma forma de amenizar essa sensação, quem sabe, de reduzir os problemas da atual justiça criminal brasileira, que se encontra falida (ACHUTTI, 2009; PALLAMOLLA, 2009).

Segundo Pallamolla:

A imprescindível reflexão sobre a justiça criminal na modernidade conduz (ou deveria conduzir) à conclusão de que se trata de modelo histórico repleto de promessas não cumpridas, como a suposta função intimidatória das penas e a ressocialização e, portanto, encontra-se falido, pois sua estrutura não funciona para a responsabilização de infratores, não produz justiça e tampouco constitui um verdadeiro sistema (PALLAMOLLA, 2009, p. 29).

Também é importante destacar que o atual sistema de justiça criminal não serve como um instrumento de ressocialização do indivíduo condenado, além de possuir um modo de funcionamento seletivo, como refere Bianchini:

O atual sistema penal faz exatamente o contrário, visto que seleciona, marginaliza e exclui, cada vez mais, ou menos favorecidos financeiramente, pois não se encaixam ao ‘modelo ideal’ preconizado pela classe dominante. Com efeito, temos ainda hoje, guardadas as devidas proporções, o que acontecia antigamente com a diferenciação entre nobres e plebeus, isto é, o Direito como instrumento para manter e perpetuar a estratificação de classes sociais (BIANCHINI, 2000, p. 63).

Chega-se à conclusão, portanto, de que o sistema penal adotado no Brasil é ultrapassado, de tal forma que não resolve os problemas da vítima, do ofensor e da comunidade atingida pelo delito. O estudo da possibilidade de implementação de um sistema alternativo de resolução de conflitos no cenário brasileiro, especificamente na seara penal, justifica-se exatamente em razão da constatação da séria crise pela qual atravessa.

A inclusão de um sistema alternativo de resolução de conflitos na seara penal, especialmente se apoiado nos princípios e valores da justiça restaurativa, pode representar uma quebra de paradigma, superando a noção de que a justiça criminal tradicional é única “porta de entrada” para lidar com os problemas resultantes da criminalidade e da criminalização de uma determinada sociedade.

Na concepção de Pallamolla (2009, p. 54), “a justiça restaurativa possui não só um conceito aberto como, também, fluído, pois vem sendo modificado, assim como suas práticas, desde os primeiros estudos e experiências restaurativas”. Essa a razão da dificuldade existente em conceituá-la com precisão.

Tony Marshall sugere uma conceituação possível: “justiça restaurativa é um processo pelo qual as partes envolvidas em uma específica ofensa resolvem, coletivamente, como lidar com as consequências da ofensa e suas implicações para o futuro” (MARSHALL, 1996, *apud* ACHUTTI, 2014, p. 63).

Pallamolla (2009) ressalta três diferentes concepções de justiça restaurativa: (a) a concepção do encontro; (b) a concepção da reparação; e (c) a concepção da transformação, advertindo que muito embora exista diferença entre as concepções, todas possuem pontos em comum. Também existem diversos valores e princípios que norteiam a justiça restaurativa, principalmente os elencados na Resolução n. 2002/12 da ONU. Achutti (2014, p. 87) menciona que a implementação bem-sucedida deste modelo dependerá da estrita observação de seus princípios e valores.

Entre os programas implementados a partir de 1970, especialmente na América do Norte e na Europa, encontra-se a mediação vítima-ofensor, uma das práticas restaurativas mais utilizadas atualmente. Conforme Achutti,

[...] no final dos anos 1970, as vítimas passaram a preferir o termo *mediação* em vez de *reconciliação*, e envolvia basicamente a mesma estrutura dos programas de reconciliação, mas neste caso outras pessoas afetadas pelo conflito poderiam participar dos encontros, em especial em casos de crimes graves. Sua utilização teve início principalmente na justiça juvenil, e foi introduzida na Inglaterra, na Escandinávia e em países da Europa Ocidental no final dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980 (ACHUTTI, 2014, p. 54-55).

A partir da abordagem até aqui realizada, pode-se fazer a seguinte distinção entre a justiça criminal tradicional e a justiça restaurativa: (a) o atual sistema de justiça criminal traz a ideia de retribuição, enquanto na concepção da justiça restaurativa o foco é reparação ou restauração do dano causado; (b) na justiça criminal a conduta do infrator resulta na violação da lei; já para a justiça restaurativa o principal a ser abordado é a ofensa ou o dano causado ao particular; (c) no sistema penal atual o Estado é considerado o ofendido pelo delito, enquanto na justiça restaurativa a vítima passa a ser a principal interessada na resolução do conflito; (d) o sistema tradicional trabalha com uma decisão imposta por um terceiro imparcial (jugador);

já na justiça restaurativa a decisão é construída coletivamente; (e) a resposta dada pela justiça penal é única, ou seja, tem-se a privação da liberdade como resposta jurídica por excelência; a justiça restaurativa permite que se construam distintas possibilidades para cada caso, conforme as suas peculiaridades; e (f) o papel do atual sistema é definir um culpado, enquanto para a justiça restaurativa o importante é a definição das responsabilidades futuras de cada envolvido.

3 MEDIAÇÃO VÍTIMA-OFENSOR

Conhecida como uma das práticas restaurativas mais utilizadas, Pallamolla (2009, p. 109) refere que “o processo de mediação entre vítima-ofensor visa possibilitar que estes implicados encontrem-se num ambiente seguro, estruturado e capaz de facilitar o diálogo”, com o objetivo de buscar uma reparação, compensação ou restituição para o dano causado pelo delito (ACHUTTI, 2014).

Para Sica (2007, p. 46), “a mediação surgiu como um processo de resolução de conflitos que prevê a intervenção de uma terceira parte neutra, com o intento de favorecer a comunicação e, eventualmente, acordos voluntários entre as partes”. O mediador, ou também facilitador, tem como objetivo facilitar a comunicação e a compensação entre as partes, sem exercer qualquer tipo de poder ou influência sobre as mesmas ou sobre o procedimento (SICA, 2007).

O papel do mediador e do facilitador é encontrar as partes individualmente, escutá-las acerca das experiências e vivências relativas ao fato em questão e apresentar a mediação como possível via de solução, momento em que colhe o consentimento das partes e a definição quanto ao método, direto ou indireto, e começa a avaliar se existe possibilidade de o ofensor e o ofendido construírem uma solução conjunta para o problema (SICA, 2007).

Seguindo essa linha de raciocínio, Achutti refere:

Considerado como o arquétipo original do ressurgimento da justiça restaurativa, terá início com um convite do mediador aos envolvidos no conflito (vítima-ofensor), com o objetivo de buscar uma reparação, compensação ou restituição para o dano causado pelo delito. Atuando como um facilitador, o mediador não proporá qualquer acordo, e tampouco buscará forçar um entendimento entre as partes, mas exercerá a sua função buscando *viabilizar o diálogo* entre os envolvidos. Atualmente existem variações em torno da mediação, que poderá ocorrer através de um encontro cara a cara (*face-to-face meeting*) entre vítima e ofensor, ou de forma indireta, com o mediador funcionando como um mensageiro entre vítima e ofensor (ACHUTTI, 2014, p. 78).

A Resolução 2002/12 da ONU incluiu em seu artigo 2º a mediação como processo restaurativo, quebrando paradigmas construídos ao longo do tempo, e principalmente proporcionando que os conflitos penais sejam resolvidos através de um sistema que não o da justiça criminal tradicional.

Para Carlota Pizarro de Almeida (2005, p. 51) “a mediação satisfaz plenamente os objetivos do direito penal (prevenção geral e especial), frequentemente até o modo mais completo e abrangente do que o direito processual penal clássico”.

Deve-se ressaltar que a mediação não deve ser lida como uma conciliação, que ocorre hoje nos Juizados Especiais Criminais, criados a partir da Lei n. 9.099/95. Podem-se apontar, pelo menos, as seguintes diferenças entre mediação e conciliação: (a) *quanto à visão do conflito*: na mediação há uma relação entre pessoas que deve ser gerida de modo construtivo, na conciliação há um problema a ser resolvido; (b) *quanto à resposta ideal ao conflito*: na mediação pretende-se facilitar o diálogo através do reconhecimento das emoções e dos valores, e na conciliação visa-se propor um esboço de acordo e orientar a discussão sobre elementos comuns, de modo a maximizar a vantagem para todos; (c) *quanto ao objeto*: a mediação tem como objetivo potencializar a capacidade das partes de gerir os efeitos do conflito; já na conciliação o objetivo é a solução negociada do conflito; (d) *quanto ao papel do mediador (terceiro neutro)*: na mediação o facilitador tem papel secundário, pois as partes são consideradas em condição de gerir as consequências do conflito de modo duradouro, na conciliação o papel é diretivo, ou seja, o conciliador é o *expert* que conduz o processo de resolução do problema; (e) *quanto à atividade do mediador*: na mediação o facilitador explica o conceito de mediação, esclarecendo que o acordo é só uma das possibilidades resultantes da mediação, deixa que as partes discutam se é isso que querem, encoraja também a expressão das emoções como elementos úteis ao processo mediador e focaliza sua atenção sobre as relações entre as partes; na conciliação, o conciliador explica que o objetivo é alcançar um acordo, estabelece as etapas para tal fim e define regras básicas, podendo, inclusive, propor um esboço de acordo, dirigindo a discussão para questões que mantêm mais fins úteis para o acordo, desencorajando as partes a falar do passado, com foco no futuro; e (f) *quanto à*

definição de sucesso: a mediação procura o bem estar das partes e o aumento de sua capacidade de gerir as consequências do conflito, já para a conciliação a definição de sucesso vem de acordo assumido pelas partes (SICA, 2007).

A principal finalidade em apontar as diferenças entre mediação e conciliação, é demonstrar que o procedimento conciliatório criado pela Lei n. 9099/95 para resolução de conflitos penais de menor potencial ofensivo, como refere Sica (2007, p.49), “é mais um instrumento burocratizado e autoritário de administração de um sistema penal hipertrofiado”, que mais uma vez acabou expropriando o conflito dos verdadeiros interessados, vítima e ofensor, e adquiriu as rotinas procedimentais da justiça criminal tradicional com a forte presença do formalismo e principalmente por não buscar de forma consensual a resolução dos conflitos.

Em suma, a mediação vítima-ofensor possui uma dinâmica consideravelmente contrária à do sistema de justiça criminal tradicional, uma vez que traz a vítima de volta ao conflito e, através de um facilitador, procura compor um diálogo entre ofensor e ofendido, com o objetivo de ambos construírem a melhor solução para o problema, rompendo o paradigma autoritário de imposição de soluções jurídicas, típico da justiça criminal tradicional.

4 A MEDIAÇÃO PENAL EM PORTUGAL: LEI N. 21/2007, DE 12 JUNHO

4.1 A Lei n. 21/2007, de 12 de junho

De acordo com os ensinamentos de Tereza Pizarro Beleza e Helena Pereira de Melo (2012, p. 9), a Lei n. 21/2007 criou um regime de mediação penal, em execução ao artigo 10º da Decisão Quadro n. 2001/220/JAI (relativa ao estatuto da vítima no processo penal), do Conselho da União Europeia, de 15 de março de 2001.

A referida Decisão Quadro também estabelecia o prazo de 22-3-2006, conforme o artigo 17º, para introdução de um regime de mediação em processos penais relativos a infrações que o Estado-Membro considerasse adequadas para este tipo de medida (LEITE, 2008).

Portanto, como aponta José Vasconcelos-Souza, a mediação

é um processo em que os indivíduos envolvidos numa negociação utilizam uma pessoa, o mediador, que é neutro em relação ao resultado da negociação, para os apoiar e guiar nas diversas fases da mesma. O mediador ajuda as partes na procura de soluções que permitam valorizar de forma positiva os desacordos (VASCONCELOS *apud* BELEZA; MELO, 2012, p. 35 e 36),

Cabe, agora, analisar as influências para a adoção da Lei n. 21/2007, e seus principais objetivos.

4.2 Influências e objetivos da Lei n. 21/2007

As influências para adoção da Lei n. 21/2007, se originam, resumidamente, em impulsos supra Estaduais, conforme Beleza e Melo (2012, p. 12), podendo-se destacar: (a) a Recomendação n. R (99) 19, aprovada pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa em 15 de setembro de 1999, sobre mediação penal; (b) a Resolução do Conselho Econômico e Social da ONU n. 2002/12 de julho de 2002, sobre os princípios fundamentais a que devem obedecer os programas de Justiça Restaurativa em matéria criminal; e (c) a Decisão Quadro n. 2001/220/JAI, do Conselho da União Europeia, de 15 de março de 2001, relativa ao estatuto da vítima em processo penal, como mencionado anteriormente.

Os dois primeiros textos contêm normas não vinculativas para o Estado Português. Já o terceiro é um texto de Direito da União Europeia, que cria para Portugal, no plano do Direito Internacional, a obrigação de instituir na legislação interna, até 22 de março de 2006, as regras contidas, como referido acima. Os textos referidos motivam os Estados membros a adotar o recurso à mediação no âmbito do processo penal, sugerindo que a legislação interna de cada Estado-Membro facilite a mediação em matéria penal, criando-se, desta forma, orientações para a sua adoção (BELEZA; MELO, 2012).

Importante ainda destacar os impulsos difusos, condicionantes provenientes de movimentos de cidadãos, como é o caso das associações com representatividade em matérias abrangidas pela justiça penal, pela considerável importância que suas ações trazem para a defesa dos direitos das vítimas da prática de crimes (BELEZA; MELO, 2012).

Vale fazer menção, ainda, no que se refere aos impulsos difusos, à Associação Portuguesa de Apoio à Vítima – APAV, por se tratar de associação particular de solidariedade social, pessoal coletiva de utilidade pública, que tem como objetivo estatutário promover e contribuir para informação, proteção e apoio aos cidadãos vítimas de infrações penais.

Contudo, cumpre destacar que os objetivos do legislador português com a criação da Lei n. 21/2007 foi dar cumprimento ao disposto no Programa de Governo do XVII Governo Constitucional e ao artigo 10º da Decisão – Quadro 2001/220/JAI do Conselho, de 15 de março de 2001, delineando a mediação “como processo informal e flexível, conduzindo por um terceiro imparcial, o mediador, que promove a aproximação entre o arguido e o ofendido e os apoia na tentativa de encontrar ativamente um acordo que permita a reparação – não necessariamente pecuniária – dos danos causados pelo fato ilícito e contribua para reconstrução da paz social”. Procurou-se, assim, respeitar o direito à informação dos participantes quanto ao processo de mediação e suas consequências processuais, bem como assegurar a prévia obtenção do consentimento livre dos participantes no processo de mediação e a confidencialidade das sessões de mediação (BELEZA; MELO, 2012).

Ainda, buscou-se instituir a possibilidade de aplicação da mediação a todos os crimes particulares e aos crimes semi-públicos contra pessoas ou contra o patrimônio não puníveis com pena de prisão superior a cinco anos ou com sanção diferente da prisão, excluindo do âmbito de aplicação da mediação os crimes sexuais, os crimes de peculato, corrupção e tráfico de influências, os casos em que o ofendido seja menor de 16 anos e os casos em que seja aplicável forma de processo especial sumária ou sumaríssima (BELEZA; MELO, 2012).

Ao Ministério Público foi dada a prerrogativa de remeter o processo para mediação, desde que existam indícios de que o arguido cometeu o crime e que esse modo responde às exigências de prevenção que no caso se façam sentir. A introdução de um modelo de mediação em que o arguido e o ofendido não tenham possibilidade de se fazer representar (salvo em casos em que o ofendido seja pessoa coletiva), por “ser esta a modalidade mais consentânea com a filosofia inerente à mediação: participação ativa das pessoas, restauração conjunta da paz social”, também foi um aspecto observado pelo legislador português, bem como a isenção de custas, visando prevenir que o pagamento destas se constituísse em fator dissuasor de aceitação pelos sujeitos processuais de participação na mediação (BELEZA; MELO, 2012).

E, por último, foi proposto que iniciasse como um programa experimental, a decorrer em um número limitado de circunscrições, de forma a permitir uma formação e um acompanhamento dirigidos às circunstâncias selecionadas e um fácil futuro aperfeiçoamento do regime (BELEZA; MELO, 2012).

Porém, é importante referir que a Lei n. 21/2007, atribuí ao Ministério Público a discricionariedade para eleger os casos que serão resolvidos através da mediação, respeitados os três pressupostos definidos pela lei, previstos no número 1 do artigo 3º. Também a remessa do processo para mediação, pode ser requerida pelas partes, sendo, portanto, respeitado o princípio da voluntariedade. Este princípio da voluntariedade, como aponta Ferreira (2006, p. 29 e 30), tem como ideal a vontade livre das partes (ofensor e ofendido) em participar do processo de mediação, “afastando-os, portanto, de uma atuação impositiva e unilateral própria do sistema judicial”.

Ainda, no que tange à voluntariedade das partes, aponta Jaccoud (2008, p.172) que “o impacto dos processos restaurativos é reduzido se as partes não forem voluntárias e se elas não puderem negociar os modos de reparação no ambiente dos encontros diretos”.

Vale frisar que a opção do legislador português ao adotar uma lei que cria um sistema de mediação penal, também resultou do grande congestionamento dos Tribunais, da sua burocratização e da morosidade da administração da justiça (BELEZA; MELO, 2012). Contudo, ressalta-se que a busca por celeridade processual pode representar um importante obstáculo à reparação da vítima e à opção por processos que realmente visem ao diálogo entre partes, razão pela qual o ideal seria buscar a implementação da mediação vítima-ofensor a partir da necessidade de uma nova dinâmica para a administração de conflitos criminais, e não com fins meramente administrativos ou burocráticos. Deve-se proporcionar aos envolvidos um espaço mínimo para que possam expor suas razões, e principalmente para que debatam o que poderá ser feito para reparar a vítima e permitir um maior envolvimento das partes na configuração de uma possível solução para o seu caso.

Ademais, é importante compreender que, pelo menos em Portugal, a mediação penal não substitui o processo judicial, podendo as partes (ofensor e ofendido) recorrer a ele caso não cheguem a uma solução para o seu conflito, conforme dispõe o item 01 do artigo 5º da Lei 21/2007.

4.3 Dos crimes passíveis de mediação previstos pela Lei n. 21/2007.

A redação do artigo 2º da Lei 21/2007 aponta que a mediação penal não é obrigatória, sendo clara ao informar que a mediação “pode ter lugar no processo por crime cujo procedimento dependa de queixa ou acusação particular”, competindo ao ofendido ou ofensor requerê-la, ou ao Ministério Público remeter o processo para mediação se entender conveniente (BELEZA; MELO, 2012).

A Lei em questão fixou regras que permitem determinar se é ou não possível, em cada caso, recorrer à mediação, excluindo o recurso da mediação em casos de crimes públicos, uma vez que o legislador entendeu que a prossecução dos objetivos visados através da sua tipificação não poderia ser deixada na dependência da vontade, da livre atuação dos particulares, e, como aponta João Pinto (PINTO *apud* BELEZA; MELO, 2012, p. 60), os crimes públicos devem ser excluídos da mediação porque “neles está em causa, primordialmente, um interesse público que o Estado pretende acautelar, através do exercício da ação penal, por motivos, essencialmente, de prevenção geral. Nestes crimes a vontade da vítima é inoperante e irrelevante”.

Assim, a mediação penal, situando-se apenas nos tipos legais de crimes previstos no Código Penal Português, pode ter lugar nos seguintes crimes de: a) ofensa à integridade física simples (art. 143º); b) difamação (art. 180º); c) introdução a lugar vetado ao público (art. 191º); d) furto (art. 203º); e) dano (art. 212º); dentre outros (BELEZA; MELO, 2012).

Como se percebe, os crimes passíveis de mediação penal representam uma pequena parcela daqueles constantes do Código Penal Português, razão pela qual o número de conflitos penais resolvidos através da mediação ainda é muito baixo em relação ao número de delitos que ocorrem naquele país.

Dados referentes às estatísticas gerais do Sistema de Mediação Penal, compreendido pelo período de 23 de janeiro de 2008 e 31 de dezembro de 2012, mostram que deram entrada no Ministério Público 735 casos passíveis de mediação, sendo que apenas 188 foram terminados com sucesso, conforme aponta Santos (2013, p. 47).

Assim, é possível perceber que apenas 25,58% dos 735 casos passíveis de mediação obtiveram acordo, e que o restante 74,42% dos delitos foram encaminhados para o sistema de justiça criminal tradicional.

Estes dados permitem concluir que ainda há muito a ser feito pela mediação penal em Portugal, começando pela expansão de crimes passíveis de mediação, de modo a quebrar a própria barreira criada pela própria Lei de que apenas crimes que dependam de queixa ou acusação particular possam ser resolvidos através da mediação vítima-ofensor.

5 EXPERIÊNCIAS RESTAURATIVAS NO BRASIL

No Brasil, três são os programas de justiça restaurativa mais conhecidos: um, em São Caetano do Sul/SP; outro, em Porto Alegre; e um terceiro, em Brasília, no Distrito Federal. É importante destacar que os programas são diferentes entre si, de modo que se deve referir brevemente as suas principais características para demonstrar as práticas restaurativas adotadas no Brasil, ainda que de maneira experimental.

5.1 O Projeto de São Caetano do Sul

O projeto de São Caetano do Sul é desenvolvido na Vara da Infância e da Juventude, tendo como público-alvo adolescentes autores de atos infracionais. O modelo adotado para realização dos encontros é o círculo restaurativo, tanto em juízo quanto nas escolas. A seleção dos casos em juízo é responsabilidade da Vara e do Ministério Público. Já nas escolas não existe uma seleção propriamente dita, tendo em vista que todos os conflitos são registrados e encaminhados para a Vara, de forma que qualquer caso poderá ser encaminhado ao círculo restaurativo (ACHUTTI, 2014).

O encaminhamento do caso normalmente é feito na audiência de apresentação, momento em que o juiz costuma aplicar medida de prestação de serviços à comunidade que será cumulada ao acordo restaurativo (PALLAMOLLA, 2009).

5.2 O Programa de Porto Alegre

O programa de Porto Alegre surge no contexto do sistema de justiça juvenil, ou seja, é desenvolvido na 3ª Vara Regional do Juizado da Infância e Juventude de Porto Alegre, responsável pela execução das

medidas sócio-educativas aplicadas no processo de conhecimento. A prática restaurativa utilizada é círculo restaurativo (PALLAMOLLA, 2009).

No ano de 2010 a Resolução n. 822/2010 do Conselho de Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, declarou a existência da central de práticas restaurativas junto ao Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Porto Alegre, estabelecendo indicadores para o monitoramento do trabalho desenvolvido.

Conforme Achutti (2014, p. 230), a atuação é considerada complementar, pois a intervenção é feita durante a execução da medida, ou seja, após decisão do processo judicial e alternativa ao sistema de justiça criminal tradicional, haja vista a possibilidade do uso da prática restaurativa antes do início do processo.

Ademais, vale ressaltar que os casos são selecionados conforme a admissão de responsabilidade por parte do adolescente e quando há vítima identificada, e os círculos são realizados pelos técnicos do próprio juizado (ACHUTTI, 2014).

5.3 O projeto de Brasília e a utilização da mediação vítima-ofensor nos Juizados Especiais Criminais

Este programa é desenvolvido junto aos 1º e 2º Juizados Especiais de competência geral do Núcleo Bandeirantes, trabalhando apenas com delitos de menor potencial ofensivo, ou seja, com casos de competência dos Juizados Especiais Criminais. A prática restaurativa utilizada neste programa é a mediação vítima-ofensor, tendo como responsáveis pelo programa o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e o Ministério Público, sendo coordenado pela autoridade judiciária do Juizado Especial.

Os conflitos selecionados devem envolver pessoas que possuam vínculo ou alguma espécie de relacionamento projetado para o futuro, e também casos nos quais exista a necessidade de reparação emocional ou patrimonial, excluindo-se casos que versem sobre violência doméstica e uso de substância entorpecente (PALLAMOLLA, 2009).

A seleção dos casos é realizada periodicamente pelo grupo gestor, composto por dois juízes, três promotores de justiça e um defensor público, além da supervisora, duas coordenadoras e um facilitador. Assim, os casos selecionados são encaminhados à coordenação executiva, que os repassa aos facilitadores, responsáveis pela condução do procedimento restaurativo (ACHUTTI, 2014).

Após a celebração do acordo, é enviado um relatório ao Juizado, onde a autoridade judiciária e o promotor de justiça analisarão se será ou não homologado. Em caso positivo, o juiz homologa o acordo e encerra o caso. Quando não há acordo, o processo retoma o trâmite normal perante o Juizado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito principal do presente trabalho foi apresentar uma das práticas da justiça restaurativa, ou seja, a mediação vítima-ofensor atualmente adotada pelo sistema de justiça português, que proporciona uma forma mais democrática de resolução de conflitos na seara penal, tendo em vista que o sistema de justiça criminal tradicional encontra-se falido no que tange a estrutura do cárcere, pela seletividade da clientela deste sistema, pelo estigma que causa ao apenado, produzindo mudanças na identidade social do mesmo, não se preocupando com sua reintegração na sociedade, e principalmente por esquecer a vítima, que hoje figura como mero objeto de prestação de depoimentos no processo, não tendo de fato o seu dano reparado e muito menos suas razões expostas.

No que concerne aos crimes passíveis de mediação no sistema português, nota-se que ainda há poucas tipificações que podem ser resolvidas sem a intervenção da justiça criminal tradicional, o que acaba justificando o baixo índice de resolução de conflitos penais através deste meio alternativo. No que tange aos crimes de maior gravidade Alisson Morris (2005, p. 454 e 455) alerta de que para estes tipos de tipificações “uniformidade e coerência na maneira de abordar o assunto é o que devemos ter, e isso só pode ser alcançado se levarmos em conta as necessidades e desejos daqueles mais diretamente afetados pelo crime”, ou seja, as partes envolvidas no conflito constroem sua sentença. Assim, pode-se perceber, a partir do ponto de vista de Morris, que a gravidade do delito não deve ser levada em consideração, pois observado o consenso atingido pelas partes interessadas – vítima, ofensor e comunidades de apoio – pode-se dizer que a mediação vítima-ofensor tem lugar em qualquer delito, levando sempre em consideração a vontade das partes em participar da prática restaurativa.

De outra banda, o estudo da mediação vítima-ofensor no sistema português buscou demonstrar que há possibilidade de implementação de um sistema alternativo de resolução de conflitos na seara penal, justamente com o objetivo de estudar a possibilidade de implementar um meio alternativo enxuto para a resolução de conflitos penais no Brasil.

Ademais, conclui-se que este é o momento de se construir uma “nova porta de entrada” para resolução de conflitos penais no Brasil, buscando-se um sistema em que as partes sejam os principais personagens, retirando o poder do Estado em tomar as decisões do caso e, principalmente, responsabilizando os envolvidos pelos seus atos, tornando a justiça criminal um processo democrático, a fim de diminuir a desigualdade e seletividade presente no atual sistema.

REFERÊNCIAS

- ACHUTTI, Daniel Silva. **Justiça restaurativa e abolicionismo penal**: contribuições para um novo modelo de administração de conflitos no Brasil. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- _____. **Modelos contemporâneos de justiça criminal**: justiça terapêutica, instantânea e restaurativa. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- ALMEIDA, Carlota Pizarro de. A Mediação perante os objetivos do Direito Penal. **A introdução da Mediação vítima-agressor no ordenamento jurídico Português**. p. 39 a 51. Coimbra: Almedina S/A, 2005.
- ANITUA, Gabriel Ignacio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**; tradução Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Renavan: Instituto Carioca de Criminologia, 2008.
- BELEZA, Tereza Pizarro de; MELO, Helena Pereira de. **A mediação penal em Portugal**. v. 3. Coimbra: Almedina, 2012.
- BIANCHINI, Alice. A seletividade do controle penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 8, n. 30, p. 63, abr/jun. 2000.
- FERREIRA, Francisco Amado. **Justiça restaurativa**: natureza, finalidades e instrumentos. Editora Coimbra, 2008.
- GARAPON, Antoine. A justiça reconstrutiva. In: GARAPON, Antoine; GROS, Frédéric; PECH, Thierry. **Punir em democracia**. E a justiça será. Lisboa: Piaget, 2001.
- HULSMAN, Louk. CELIS, Jaqueline Bernard de. **Penas perdidas**: o sistema penal em questão. 1 ed. Rio de Janeiro: Luam Editora, 1993.
- JACCOUD, Mylène. “Princípios, tendências e procedimentos que cercam a justiça restaurativa. In: SLAKMON, C., R. De Vitto, e R. Gomes Pinto, org. **Justiça restaurativa**. Brasília – DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. p. 163 – 186.
- LEITE, André Lamas. **A mediação penal de adultos**: um novo paradigma de justiça? Análise crítica da Lei N. 21/2007, de 12 de junho. Editora Coimbra, 2008.
- MORRIS, Alisson (2005). “Criticando os críticos: uma breve resposta aos críticos da justiça restaurativa”. In: SLAKMON, C., R. De Vitto, e R. Gomes Pinto, org. **Justiça restaurativa**. Brasília – DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. p. 439 – 464.
- PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. **Justiça restaurativa**: da teoria à prática. 1. ed. São Paulo: IBCCRIM, 2009.
- SANTOS, Leonel Madañl dos. **Justiça restaurativa**: a mediação em processo penal em Portugal até 2012. 55 fls. Dissertação (mestrado) – Universidade Autónoma de Lisboa.
- SICA, Leonardo. **Justiça restaurativa e mediação penal**: o novo modelo de justiça criminal e de gestão do crime. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

ANÁLISE DA EFICÁCIA DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM FACE DOS ÍNDICES DE REINCIDÊNCIA

Rafaela Beltrami Moreira
Universidade Federal de Pelotas – UFPel

RESUMO: O Estatuto da Criança e do Adolescente foi instituído com o fim de ressocializar e reeducar aqueles que são submetidos às suas medidas. A análise de dados acerca dos índices de reincidência no cometimento de atos infracionais vislumbra-se como relevante meio na identificação do(s) ponto(s) em que a aplicação de medidas socioeducativas está sendo ineficaz. A metodologia adotada neste trabalho consistiu na revisão bibliográfica acerca da temática da delinquência e da reincidência juvenis e em dados estatísticos obtidos através de pesquisas realizadas em nosso país. Buscou-se apurar os níveis de reincidência e verificar o percentual de aumento anual da população juvenil submetida à medida de internação. Objetivou-se, ainda, refletir sobre os motivos que ensejam a ineficácia das medidas socioeducativas. A partir disso, foram delimitados alguns fatores que possam influenciar positivamente na ressocialização e na reeducação dos adolescentes em conflito com a lei.

1 INTRODUÇÃO

A criminalidade é hoje um problema social no Brasil, sendo que a prática de delitos vem crescendo não apenas em relação aos imputáveis (maiores de 18 anos), mas também quanto aos inimputáveis (crianças e adolescentes). Em face disso, a questão da delinquência juvenil está sendo amplamente discutida na política, na imprensa e na sociedade. Destaca-se a Proposta de Emenda Constitucional nº 171, em trâmite no Congresso Nacional, que visa à redução da maioridade penal.

Propõe-se, através do presente trabalho, analisar a criminalidade juvenil quanto à eficácia da aplicação das medidas socioeducativas em meio fechado (internação, semiliberdade e internação provisória), tendo como base dados estatísticos de pesquisas já realizadas. Busca-se verificar o percentual de reincidência e por que os adolescentes em conflito com a lei reincidem no cometimento de atos infracionais e identificar o que pode ser feito para ressocializar esses jovens.

Para tanto, vislumbra-se como relevante a análise de dados acerca dos índices de reincidência no cometimento de atos infracionais, no escopo de apurar se as medidas socioeducativas estão sendo eficazes; e, em caso negativo, de identificar em que ponto(s) a sua aplicação está sendo insuficiente. Da mesma forma, busca-se verificar o percentual de aumento anual da população juvenil internada no país com base em dados da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

A metodologia adotada neste trabalho consistiu na revisão bibliográfica acerca da temática da delinquência e da reincidência juvenis. Foram reunidos dados estatísticos obtidos através de pesquisas realizadas em nosso país, pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (dentro os anos de 2009 e 2013), pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ (dentro julho de 2010 e outubro de 2011) e por outros pesquisadores.

Assim, procurou-se agregar o maior número de dados possível sobre a situação da prática de atos infracionais e do cumprimento de medidas socioeducativas nas diferentes regiões do Brasil. Com isso, objetiva-se avaliar o que pode ser feito para que as medidas socioeducativas sejam eficazes na reeducação e na ressocialização dos adolescentes, como meio de evitar a reincidência e de promover a justiça social.

2 DAS PESQUISAS ANALISADAS

Na elaboração do presente trabalho foram utilizadas apenas pesquisas elaboradas por órgãos públicos disponíveis na internet a respeito do assunto. O número de pesquisas localizadas é pouco expressivo. Enfrentou-se dificuldade em coletar dados de pesquisas realizadas junto a instituições em que são cumpridas as medidas socioeducativas, o que demonstra que muito pouco está sendo realizado no sentido de aprimorar o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei. À exceção das pesquisas da Secretaria de Direitos Humanos e do CNJ, os levantamentos encontrados são sempre pontuais, referindo-se a determinado município ou região onde foi realizada a pesquisa.

Da mesma forma, há poucos dados a nível nacional que demonstrem o percentual de reincidência juvenil em nosso país. Foram encontradas apenas estatísticas elaboradas pela Secretaria de Direitos Humanos e pelo CNJ. Ressalta-se que os dados apresentados pelo CNJ referem-se ao período de julho de 2010 a

outubro de 2011, não tendo havido, até então, publicação de novas pesquisas. Ainda, no que se refere à Secretaria de Direitos Humanos, não houve análise da reincidência, apenas do número absoluto de adolescentes internados no país. Os dados mais recentes referem-se ao ano de 2013, cujos dados relatados são ainda meramente preliminares.

2.1 Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional de Belo Horizonte – CIA/BH

O Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional de Belo Horizonte – CIA/BH foi criado para atender ao princípio da prioridade absoluta da criança e do adolescente. Origina-se de parceria entre o Estado de Minas Gerais, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Polícia Civil e a Polícia Militar, tendo sido criado por meio da Resolução-Conjunta nº 68, datada de 02 de setembro de 2008. Objetiva o pronto e efetivo atendimento ao adolescente autor de ato infracional por uma equipe interinstitucional, composta pelos órgãos criadores do CIA e da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Em 2012 foi apresentado o Relatório Estatístico 2009-2011 acerca da atividade do projeto, cuja coleta de dados ocorreu entre 01 de janeiro de 2009 e 31 de dezembro de 2011. Nesse período, 28.578 casos foram analisados, sendo que no ano de 2010 foi registrado o maior número de atendimentos, havendo decréscimo de 7,65% em 2011.

A média de idade dos adolescentes foi de 15,6 anos, sendo que a idade de maior incidência foi de 17 anos, representando 29,5% dos adolescentes na média dos três anos pesquisados. Quanto à escolaridade, a maioria dos entrevistados encontrava-se entre a 5ª e a 7ª séries do Ensino Fundamental. Chama a atenção o fato de que 99,2% dos entrevistados que estavam estudando frequentavam escolas públicas.

Quando questionados sobre o uso de drogas, 72,1% afirmaram fazer uso de álcool, 67,1% de maconha e 32,8% de cocaína. Percebe-se que há grande incidência de adolescentes que consomem algum tipo de droga, o que é um dado alarmante.

Os dados apresentados quanto ao tipo de delito praticado evidenciam que os atos infracionais contra o patrimônio e os de uso e de tráfico de drogas foram os de maior ocorrência, sendo que os dolosos contra a vida apresentaram percentual baixo. Verifica-se que no decorrer dos anos, de 2005 a 2011, houve inversão entre os tipos de atos infracionais mais praticados. Inicialmente, o roubo e o furto eram os de maior verificação; ao tempo da pesquisa, o uso de drogas e o tráfico de entorpecentes passaram a ser os mais recorrentes.

Quanto à reincidência (considerada como mero reingresso na CIA), no ano de 2009 a taxa de atos reiterados foi de 24,0%; no ano de 2010 foi de 26,4%; e em 2011 foi de 25,8%. No período dos três anos, a taxa de reiteração foi de 32,2% do total de 27.473 entradas. Observou-se que o maior número de reiteração se refere aos atos infracionais de tráfico de drogas, de uso de drogas, de furto e de roubo.

2.2 Perfil do Adolescente Infrator – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Atendendo ao Memorando nº 120/2009-PDIJ, a Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT realizou pesquisa junto aos adolescentes em conflito com a lei durante o período de 03 de março de 2010 a 31 de dezembro de 2010. Nesse interregno, foram entrevistados 504 adolescentes.

A maioria dos adolescentes tinha ente 15 e 17 anos, sendo que a idade de maior incidência foi de 17 anos, representando 31% dos adolescentes que se submeteram à pesquisa. Quanto à escolaridade, 26,8% afirmaram não estar matriculados em escola. A falta de vagas foi a resposta mais frequente quando questionados sobre o porquê de não estarem matriculados em escola, com percentual de 29,6%.

Dentre os matriculados, 55% estavam frequentando o Ensino Fundamental e apenas 174 participantes responderam à pergunta sobre que série estavam cursando, sendo que 43 deles responderam estar na 6ª série. Além disso, o índice de reprovação escolar atingiu 90,5% dentre os 504 entrevistados, o que demonstra a defasagem escolar quando comparadas a idade e a série escolar de maiores ocorrências.

Ao serem questionados com relação ao uso de drogas, 58,5% afirmaram não fazer uso de nenhum tipo de droga à época da pesquisa; 22,6% afirmaram fazer uso de entorpecentes; 9,9% responderam que consomem álcool; e 8,9% disseram consumir ambos os tipos de drogas. Apesar de aqueles que afirmaram fazer uso de drogas não representarem a maioria dos entrevistados, o percentual somado dos que utilizam uma variedade de droga ou duas associadas é considerável, sendo de 41,5%.

Os atos infracionais mais recorrentes foram os referentes ao patrimônio e ao de tráfico de drogas, somando 49% dos casos. Já os atos dolosos contra a vida apresentaram percentual baixo (1,4%). No que se refere à taxa de reincidência, apurou-se que 46,2% do total de entrevistados se declararam reincidentes. A reincidência foi mais frequente em relação aos atos classificados pela pesquisa como graves (homicídio, tentativa de latrocínio, disparo de arma fogo, estupro, tentativa de homicídio, roubo, tráfico de drogas e porte de arma, com 65,1% de frequência), sendo que o percentual de reincidência em caso de atos não graves foi de 34,9%.

2.3 Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei – Secretaria de Direitos Humanos

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República publicou levantamentos anuais acerca do cumprimento de medidas socioeducativas de internação, de semiliberdade e de internação provisória, os quais se referem aos anos de 2009 a 2013. Os dados foram coletados através de correspondência eletrônica, tendo sido os mesmos fornecidos pelos gestores estaduais.

No que tange ao levantamento de 2009, os dados foram coletados no período de 20 de dezembro de 2009 a 30 de dezembro de 2009. No total do país, em 2009, o número de adolescentes que se enquadravam no perfil da pesquisa foi de 16.940. Registros anteriores permitiram comparar o número de adolescentes internados naquele ano com anos anteriores, sendo que de 2008 para 2009 a taxa de elevação foi de 0,43%. Segundo a pesquisa, houve uma redução gradual na taxa de elevação quando comparados os anos anteriores: de 2006 para 2007 a taxa de crescimento foi de 7,18%; de 2007 para 2008 foi de 2,01%; de 2008 para 2009 foi de 0,43%.

O levantamento de 2010 considerou como base para coleta de dados o dia 30 de novembro de 2010, sendo, então, o número de internos de 17.703 adolescentes. Constatou-se um crescimento de 4,50% em relação ao ano anterior, o que interrompe o decréscimo da elevação que vinha sendo observada. Verificou-se que alguns estados tiveram redução do número de internos, enquanto outros apresentaram elevação. Os estados da Bahia e de Tocantins tiveram o maior percentual de aumento, com 50,49% e 50,00% respectivamente. Enquanto isso, o Piauí apresentou redução de 38,54% e o Acre de 37,79%.

Quanto ao levantamento de 2011, o período base para a coleta dos dados foi o dia 30 de novembro, percebendo-se um aumento de 10,69% no número de adolescentes internados em todo o Brasil em comparação ao ano de 2010. O valor absoluto de internados nesse período foi de 19.595 adolescentes. Chama a atenção o fato de que o Acre, em 2010, foi o segundo estado com a maior redução do número de adolescentes (37,79%); no entanto, em 2011 foi o segundo estado com a maior taxa de elevação (107,85%). O estado que teve o maior percentual de aumento foi o Amazonas, com 168,66%. De outro lado, Ceará e Santa Catarina apresentaram os maiores decréscimos, de 46,93 e 20,28% respectivamente.

Foi apresentado um comparativo entre as modalidades de atos infracionais cometidos em 2002 e 2011, podendo-se visualizar uma mudança de comportamento dos jovens nesse período. O roubo, em 2002, foi a infração mais praticada, somando 41,7% do total; em 2011, esse continuava sendo o ato infracional mais praticado, representando 38,1% do total. A alteração de comportamento é percebida entre o homicídio e o tráfico de drogas. Em 2002, o homicídio era o segundo ato infracional mais praticado no país, sendo o percentual de 14,9%, e o tráfico representava apenas 7,5% dos atos. No entanto, em 2011, o homicídio caiu para 8,4%; e o tráfico atingiu o patamar de 26,6% dos atos infracionais praticados, passando a ser o segundo mais praticado no país. Nota-se, ainda, a prevalência dos atos infracionais contra o patrimônio em todo o período e a diminuição de atos graves contra a pessoa.

O levantamento referente ao ano de 2012 demonstra que, com base na data da coleta de dados (30 de novembro), o número de adolescentes internados em todo o país foi de 20.532. Portanto, o percentual de aumento em relação ao ano de 2011 foi de 4,7% – percentual que interrompe a curva ascendente que vinha sendo verificada. Ainda que tenha havido aumento de um ano para o outro, a taxa de elevação foi menor.

Em 2012, entrou em vigor a Lei nº 12.594, conhecida como Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Essa lei instituiu SINASE e regulamentou a execução das medidas socioeducativas. Apenas com base nessa redução verificada entre os anos de 2011 e 2012 não é possível afirmar que a referida lei interfira na redução das internações, mas espera-se que as normas previstas de fato auxiliem na redução da criminalidade juvenil, já que visam à reeducação e à ressocialização dos adolescentes em conflito com a lei.

Novamente, o ato infracional mais praticado foi o roubo (38,7%), seguido pelo tráfico de drogas (27,05%). O homicídio representou 9,03% dos atos. Pela primeira vez foi questionada a idade dos

adolescentes internados, sendo que 54% dos adolescentes tinham entre 16 e 17 anos; 24% tinham entre 18 e 21 anos; 17% tinham entre 14 e 15 anos; e apenas 3% tinham entre 12 e 13 anos.

O estudo referente ao ano de 2013 só teve os dados preliminares publicados até o momento. Segundo esses dados, o número de adolescentes internados (cuja data de referência da coleta de dados foi 30 de novembro) era de 23.066. Isso corresponde a uma elevação de 12% em relação ao ano anterior. Novamente, a maioria dos adolescentes tinha entre 16 e 17 anos de idade. Na esteira, o roubo continuou sendo o ato infracional mais corriqueiro (40,01%), seguido pelo tráfico de drogas (23,46%) e pelo homicídio (8,81%).

2.4 Programa Justiça ao Jovem – Conselho Nacional de Justiça

O Programa Justiça ao Jovem foi criado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ no intuito de acompanhar o cumprimento de medidas socioeducativas de internação, como garantia dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei nº 12.594/2012 (Lei do SINASE). A partir disso, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do CNJ (DMF/CNJ), em parceria com o Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ (DPJ/CNJ), realizou estudo sobre as condições de cumprimento das medidas socioeducativas de internação nos vinte e seis estados da Federação e no Distrito Federal, no período compreendido entre 19 de julho de 2010 a 28 de outubro de 2011.

Foram entrevistados 1.898 adolescentes de todas as regiões do país, bem como coletados dados de 14.613 processos. Os resultados foram apresentados dividindo-se os estados pelas regiões geográficas brasileiras.

Verificou-se que a média geral de idade dos internos foi de 16,7 anos. Pode-se perceber que a idade mais comum foi a de 17 anos, representando de 30% a 37% dos internos de cada região. Em 47,5% dos casos, a idade de cometimento do primeiro ato infracional ocorreu entre os 15 e os 17 anos.

De acordo com a pesquisa, os atos infracionais contra o patrimônio foram os mais praticados, sendo o roubo o mais corriqueiro, variando entre 26% e 40% dos atos praticados nas diversas regiões do país. O homicídio foi o segundo mais praticado nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte e o tráfico de drogas ocupou a segunda colocação nas regiões Sudeste e Sul. Na média geral do país, o roubo foi o mais praticado (36%), seguido pelo tráfico de drogas (24%). Os homicídios representaram 13% dos atos infracionais totais do país no período de análise.

No que se refere à reincidência, os dados obtidos a partir das entrevistas revelaram que a média nacional de adolescentes que já foram internados mais de uma vez foi de 43,3%. A região Nordeste se destacou como aquela em que o índice foi mais elevado (54%) e a região Norte foi a de menor percentual (38,4%). Em todas as regiões, o primeiro ato infracional cometido pela maioria dos jovens se refere ao roubo. Já, na reincidência, percebe-se a elevação dos casos de homicídio e de tráfico de drogas, ainda que a prática de roubo continue sendo expressiva. Isso evidencia que, na reiteração delitiva, os atos praticados são de igual ou maior gravidade, o que indica ineficácia na aplicação da primeira medida de internação quanto à ressocialização e reeducação dos adolescentes.

Todavia, esses dados não se repetiram quando foram analisados os processos referentes à prática de atos infracionais em todo o país. Na análise processual, a média de reincidência nacional foi de 54%, sendo que o Nordeste aparece como a região em que a reincidência foi menos expressiva, com 35% dos casos. As regiões Centro-Oeste e Sul apresentaram os índices mais elevados, de 75%.

Os dados referentes à escolaridade referiram que 8% dos adolescentes entrevistados se declararam analfabetos. Chama a atenção o fato de que há grande disparidade entre as regiões no país nesse aspecto. Dos 8% analfabetos, 44% pertencem à região Nordeste do país. Enquanto que nessa região 20% dos entrevistados era analfabeto, nas regiões Sul e Centro-Oeste o índice foi de apenas 1%. No que tange à época em que pararam de estudar, 86% dos entrevistados afirmaram que não concluíram o Ensino Fundamental, sendo que a quinta e a sexta séries foram as mais apontadas como a última série cursada.

Outro dado alarmante tange à questão do consumo de drogas. Na média nacional, 74,8% dos adolescentes afirmaram consumir substâncias entorpecentes ilícitas. A região Centro-Oeste foi a que apresentou percentual mais alto, de 80,3%, e a região Norte teve a menor incidência, com 66,7%. A droga mais consumida foi a maconha, tendo 89% dos entrevistados respondido que a consomem, seguida pela cocaína, com 43%.

A pesquisa apresentou dados interessantes quanto à realização de atividades externas e a evasão dos estabelecimentos de cumprimento das medidas socioeducativas e a associação entre elas. Constatou-se que, na média nacional, em 69% dos casos houve o desenvolvimento de atividades externas. Contudo, houve disparidade nesse quesito entre as regiões, sendo que nas regiões Centro-Oeste e Sul os percentuais foram de

apenas 31% e 39%, respectivamente, e a região Sudeste apresentou o maior índice de realização de atividades externas, sendo de 85%.

Quanto à evasão, as regiões que apresentaram maiores índices foram justamente aquelas em que as atividades externas foram menos presentes. Na região Centro-Oeste o percentual foi de 16% e na região Sul foi de 14%. Enquanto isso, a região Sudeste apresentou o menor índice de evasão (3%), sendo aquela em que a prática de atividades externas foi mais eloquente. Esses dados indicam que, quanto mais atividades externas os adolescentes desenvolvem, menos se evadem do sistema socioeducativo.

Outro fator que leva a crer que a prática ou não de atividades externas interfere na ressocialização e na reeducação dos adolescentes em conflito com a lei refere-se aos dados de reincidência coletados pela pesquisa. Tomando por base os dados carregados através da análise processual, as regiões em que menos se desenvolveram essas atividades foram justamente aquelas em que os índices de reincidência foram maiores (Centro-Oeste e Sul).

Outrossim, foi avaliada a questão da superlotação das unidades em cada estado e no Distrito Federal. Foram analisadas a questão da concentração de adolescentes nas unidades e os percentuais de superlotação em relação à capacidade de cada localidade.

Apurou-se que a média nacional de adolescentes por unidade é de 55 indivíduos. O Distrito Federal destacou-se como sendo o local em que houve a maior concentração, sendo de 163 adolescentes por unidade, seguido da Bahia (126) e do Rio de Janeiro (125). Os estados que apresentaram a menor concentração foram Rondônia (10), Amazonas (15) e Roraima (16), todos localizados na Região Norte do país.

Na região Sul, Santa Catarina contava com 18 adolescentes por estabelecimento (menor concentração) e o Rio Grande do Sul com 60 (maior concentração). Quanto à região Sudeste, o Espírito Santo apurou concentração de 50 adolescentes (menor taxa) e o Rio de Janeiro de 125 (maior taxa). No que se refere à região Norte, Rondônia apresentou a menor concentração (10) e o Acre a maior (32). No Nordeste, a Bahia apresentou a maior concentração (126) e o Maranhão e o Piauí apresentaram as menores (18 cada um). No Centro-Oeste encontra-se a localidade com a maior concentração do país, o Distrito Federal (163), sendo que a concentração mais baixa dessa região foi de 29 adolescentes, auferida nos estados de Mato Grosso do Sul e de Goiás.

Nesse mesmo sentido, quando considerado o percentual de superlotação, concluiu-se que, na relação entre o somatório das vagas oferecidas em todo o país e o número de adolescentes internados, houve superlotação de 2%. Percebe-se grande discrepância também nesse aspecto, dado que Roraima possuía a menor taxa de ocupação (20%) e o Ceará a maior (221%), seguido por Pernambuco (178%) e Bahia (160%).

São Paulo e Rio de Janeiro, apesar de terem apresentado patamar alto de concentração de adolescentes (68 e 125, respectivamente), não apresentaram superlotação, tendo os percentuais recaído respectivamente em 99% e em 100% da taxa de ocupação. Extrai-se desses dados que certos estados têm investido mais do que outros na construção de unidades de internação, havendo maior defasagem de vagas na região Nordeste.

O CNJ apurou também a assistência multidisciplinar que é oferecida aos jovens nos estabelecimentos. Os itens pesquisados referiram-se a: existência de advogado, assistente social, psicólogo, médico, enfermeiro, profissional de educação física, pedagogo e diretor. Verificou-se que, na média nacional, 92% das unidades possuíam psicólogos, 90% possuíam assistentes sociais, 69% possuíam pedagogos, 61% tinham diretores, 52% apresentavam profissionais de educação física, 51% tinham enfermeiros, apenas 34% possuíam médicos e 32% tinham advogados.

Isso deixa claro que o apoio multidisciplinar é insuficiente, havendo carência de atendimento em muitas áreas. Além disso, houve discrepância expressiva entre as regiões do país. À exceção da existência de advogados e de diretores, a região Sudeste foi a que apresentou os maiores percentuais de estabelecimentos que detinham os profissionais pesquisados. De modo geral, os piores índices foram verificados na região Norte.

A região Sul foi a que apresentou o menor número de advogados, com apenas 15% dos estabelecimentos sendo atendidos por esses profissionais. O percentual de médicos e de profissionais de educação física também é considerável como baixo em todo o país.

Outro aspecto que chama a atenção é o fato de que apenas 51% das unidades de todo o país possuem bibliotecas e 58% têm salas de informática. Percebe-se que os estabelecimentos carecem de espaços destinados ao exercício de atividades que complementem o ensino básico e que fomentem a cultura. De acordo com a pesquisa, não havia unidades com sala de artes ou de música. Sendo o escopo das medidas socioeducativas o de reeducar e de socializar os jovens, esses espaços são imprescindíveis à concretização dos objetivos estabelecidos pelo ECA.

A pesquisa preocupou-se também em averiguar em quantos dos processos houve a indicação de formulação do Plano Individual de Atendimento – PIA. Na média nacional, apenas em 5% dos processos houve a aplicação do PIA, valor que se revela extremamente baixo.

A região Nordeste foi a que apresentou o menor índice no quadro nacional, sendo que em apenas 0,5% formulou-se o PIA (devendo-se mencionar que em 35% dos processos não houve resposta). A região Sul destacou-se como aquela em que o uso do PIA foi mais expressivo, atingindo 33% dos processos. As demais regiões variaram entre 3% e 4%. Pode-se notar, assim, que há grande disparidade nacional também nesse quesito.

3 EFICÁCIA DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

A partir das pesquisas analisadas, constata-se que as medidas socioeducativas não estão sendo suficientemente eficazes na promoção da ressocialização dos adolescentes em conflito com a lei. Os níveis de reincidência podem ser considerados elevados, percebendo-se discrepância entre as diferentes regiões do país quanto à forma como são executadas as medidas socioeducativas e às condições de vida dos jovens.

Os dados analisados indicam que as instituições de cumprimento de medidas socioeducativas não recebem recursos adequados para fornecer condições aceitáveis de cumprimento e para a realização de atividades que possibilitem a reeducação e a ressocialização dos adolescentes, o que os afastaria da criminalidade. As proposições do ECA e da Lei nº 12.594 (Lei do SINASE) pretendem criar um sistema articulado, que tende a obter resultados positivos na reintegração social dos jovens. Contudo, o que se percebe até então é que esse objetivo não está sendo concretizado, podendo-se apontar como uma das possíveis causas a ausência de recursos suficientes para a construção de instalações adequadas, para a realização de atividades educativas, profissionalizantes e esportivas dentro e fora das instituições e para o atendimento multidisciplinar.

De forma majoritária entre as pesquisas estudadas, a maioria dos adolescentes internados tinha entre 15 e 17 anos, sendo que a idade mais verificada foi de 17 anos. Preocupa o fato de que muitos dos adolescentes possuem envolvimento com drogas, apesar da pouca idade. As substâncias entorpecentes mais consumidas foram o álcool e a maconha.

A grande maioria dos adolescentes internados em instituições de cumprimento de medidas socioeducativas frequentam escolas públicas e provém de famílias de baixa renda e desestruturadas. Isso indica que o Poder Público precisa atuar junto às escolas e às famílias, a fim de intervir no desenvolvimento desses jovens. Onde há menos estrutura (apoio psicológico, afetivo, condições socioeconômicas etc.), há maior delinquência.

Verifica-se que há grande defasagem escolar, sendo que a maioria dos entrevistados encontrava-se entre a 5ª e a 7ª séries do ensino fundamental. O melhoramento da estrutura física dos estabelecimentos e a contratação de profissionais da área da educação poderiam auxiliar na evolução escolar desses jovens.

De modo geral, os atos infracionais mais praticados são os que se referem ao patrimônio, sobressaindo-se o roubo. Pôde-se observar que o perfil da delinquência está sendo alterado ao longo dos anos. Apesar de o roubo manter-se como o ato mais corriqueiro, o tráfico e o uso de entorpecentes obtiveram expressivo crescimento, figurando atualmente em segundo lugar; o homicídio, que chegou a ocupar essa posição, agora está em decréscimo.

Os levantamentos nacionais realizados pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República evidenciam que a cada ano o número de adolescentes internados aumenta. Esse é um aspecto negativo, pois, ainda que não se refira à reincidência, denota que a atuação estatal para controlar a delinquência juvenil e promover os objetivos estabelecidos pelo ECA está sendo insuficiente.

Merecem destaque os dados apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça que dizem respeito à associação entre prática de atividades externas e evasão. As regiões do país que mais desenvolveram atividades externas foram aquelas em que a evasão é menor. Além disso, o estudo indica que as atividades externas influenciam positivamente na ressocialização dos jovens, tendo em vista que as regiões que apresentaram índices mais elevados de práticas externas foram justamente aquelas em que a reincidência foi menor.

Nesse panorama, extrai-se das pesquisas analisadas que o índice de reincidência varia em todo o Brasil. Contudo, é notório que esses níveis não podem ser considerados baixos. Os estudos revelam que as regiões de grandes centros urbanos são mais violentas, sendo possível relacionar a violência ao acesso e ao consumo de drogas.

É possível afirmar que as medidas socioeducativas não estão sendo eficazes no combate à criminalidade juvenil. É, também, verdade que não se pode atribuir toda a responsabilidade à execução

dessas medidas, tendo em vista que geralmente elas são aplicadas como forma de repressão do ato infracional, e não de prevenção.

Certamente há a necessidade de maiores investimentos públicos na prevenção dos atos infracionais, devendo o Estado atuar junto às famílias e às escolas, visando a direcionar a conduta e a moldar o caráter e o perfil dos jovens. Todavia, os índices de reincidência deixam claro o fracasso das medidas socioeducativas, da maneira como estão sendo executadas, quanto a evitar a reincidência.

Tomando-se por base a pesquisa realizada pelo CNJ, de abrangência nacional, percebe-se a variação entre as regiões no que diz respeito à reincidência, oscilando entre 38,4% e 54% dos entrevistados. A média nacional apurada resultou em 43,3%.

Isto é, quase metade dos adolescentes submetidos a medidas socioeducativas volta a delinquir ainda na adolescência. Infere-se, também, que o percentual de reincidência vem aumentando a cada ano, o que tende a indicar a insuficiência da execução das medidas socioeducativas no cenário nacional.

Nesse escopo, indaga-se quais seriam as causas dessa elevação. Poder-se-ia cogitar a baixa escolarização dos adolescentes, a falta de estrutura familiar, a superlotação de unidades e a falta de infraestrutura das mesmas, a carência de oferecimento de atividades externas e profissionalizantes e a insuficiência do apoio multidisciplinar desenvolvido nas unidades.

Quando se fala da superlotação das unidades, a região Norte foi a que apresentou o melhor panorama dentro do cenário nacional, conforme a pesquisa do CNJ. Além disso, foi esta a região que apresentou o menor índice de reincidência dentre os entrevistados. Paralelamente, a região Nordeste foi a que obteve o maior índice de reincidência entre os entrevistados e também aquela em que a superlotação foi mais expressiva. Esses dados levam a crer que a superlotação interfere negativamente na ressocialização e na reeducação dos adolescentes.

Além disso, vislumbra-se que o investimento em apoio multidisciplinar ainda é precário, havendo insuficiência de profissionais em diversas áreas. A região Norte foi aquela que apresentou, em uma visão geral, a maior carência de atendimento.

O atendimento multidisciplinar precisa ser melhorado, empregando-se mais profissionais no atendimento, bem como incluindo novas especialidades. Objetiva-se, com isso, oferecer mais atividades aos adolescentes dentro das unidades de internação, visando ao desenvolvimento pessoal e ao aprendizado. Poderiam ser incluídos profissionais de áreas como artes, música, teatro, língua estrangeira, informática e mecânica, por exemplo.

Estas atividades multidisciplinares tendem a estimular os jovens e a complementar a escolarização. Auxiliariam, provavelmente, na descoberta do que desejam para o futuro profissional, além de lhes ensinar um ofício ainda durante o cumprimento da medida socioeducativa.

Outro fator preocupante e que precisa urgentemente ser revisto diz com a estrutura física das unidades, a fim de alcançar os objetivos propostos com a aplicação de medidas socioeducativas (reeducar e ressocializar) e de garantir os direitos fundamentais dos adolescentes, tais como direito à educação, à saúde, ao lazer e a uma vida digna. Grande parte das unidades do país não possui instalações adequadas no que se refere à higiene, às celas, ao espaço, bem como quanto ao oferecimento de atividades multidisciplinares.

De outra banda, impressiona o fato de que é muito baixo o percentual de processos em que se procede na realização do PIA, instrumento de individualização e de orientação da execução das medidas socioeducativas. Segundo a Lei nº 12.594/12 (que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE), o PIA consiste em instrumento de previsão, de registro e de gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente submetido a uma medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade, de liberdade assistida, de semiliberdade e de internação (art. 52). Deverão participar da sua elaboração o adolescente e sua família, os quais têm o dever de contribuir com o processo ressocializador do adolescente.

O PIA busca identificar as carências, os problemas, os interesses, as aptidões e as dificuldades do adolescente, a fim de auxiliá-lo no cumprimento da medida socioeducativa e de alcançar a sua reeducação e ressocialização. Em face disso, esse instrumento revela-se extremamente importante para promover os objetivos do ECA e para garantir os direitos fundamentais desses adolescentes.

Nesse ponto, a atuação do Poder do Judiciário também precisa ser revista, uma vez que a essa instituição incumbe a aprovação e o acompanhamento do PIA, bem como o acompanhamento da própria medida socioeducativa executada. Os magistrados precisam aplicar a Lei do SINASE e promover a realização desse instrumento, importante na evolução da medida cominada ao jovem.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo proposto pelo ECA visa à reeducação e à ressocialização dos jovens submetidos à execução de medidas socioeducativas. Contudo, as medidas socioeducativas não estão cumprindo o seu intento, o que pode ser extraído do aumento anual de internações e de prática de atos infracionais no Brasil. Os índices de reincidência são preocupantes, atingindo o patamar de 43,3% na média nacional.

As propostas do ECA quanto às modalidades de medidas aplicáveis podem ser vistas como favoráveis ao alcance dos seus objetivos, preferindo-se aquelas que se desenvolvam em meio aberto em detrimento das de meio fechado (semiliberdade e internação). Nesse sentido, se as medidas impostas não estão promovendo a reeducação e a ressocialização dos adolescentes em conflito com a lei, necessário refletir sobre os motivos que ensejam a sua ineficácia.

Além disso, visualizar o cenário nacional e identificar as experiências que têm apresentado resultados positivos e aquelas que têm sido negativas tende a surtir efeitos positivos na melhoria da eficácia das medidas socioeducativas. De acordo com os dados levantados, a aproximação do adolescente com a família, com profissionais de diversas áreas (acompanhamento multidisciplinar) e com a sociedade, permitindo que estudem e se profissionalizem, auxiliam na ressocialização desses jovens.

Vê-se como necessária a ampliação desse atendimento multidisciplinar, bem como do desenvolvimento de atividades externas e de fomento à cultura. Precisa-se desenvolver no adolescente o sentimento de que ele é parte da sociedade e de que é também responsável pelo futuro dela. A oferta de oportunidades de crescimento profissional e de desenvolvimento pessoal (emocional e psicológico) precisa ser criada dentro da instituição de cumprimento da medida.

De outro lado, entende-se como favorável a aplicação de medidas socioeducativas de prestação de serviços à comunidade. Essas medidas, além de fazerem surgir no adolescente a consciência sobre o seu ato, permitem que ele, observando o reflexo do seu próprio trabalho, perceba que o trabalho e o estudo são caminhos possíveis e que lhe proporcionarão um futuro melhor e uma vida digna.

Certo é que o aparato estatal é insuficiente para concretização de todas essas propostas. Vislumbra-se, portanto, a necessidade de destinação de mais recursos orçamentários para as unidades de atendimento do país. Nesse sentido, faz-se relevante a mobilização também do Poder Legislativo, no escopo de criar novas normas que atendam a essas necessidades. Aqui se insere também a criação de políticas públicas específicas para o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei.

Há a necessidade de articulação entre os Poderes e as Instituições que atuam junto à imposição e à execução das medidas socioeducativas. A formação de uma rede de atendimento bem estruturada tende a influenciar positivamente na redução da criminalidade juvenil, o que perpassa não apenas a repressão aos atos infracionais, mas também a prevenção dos mesmos.

Nesse sentido, a Lei do SINASE trouxe diretrizes sobre o assunto e criou novos instrumentos que podem auxiliar na aplicação das medidas socioeducativas. Contudo, até então não se percebem resultados eficazes, o que tende a concluir que o aparato precisa ser revisto, aperfeiçoado e articulado. O desenvolvimento das propostas trazidas pela Lei nº 12.594 precisa também ser acompanhado de perto, sendo importante para isso a continuidade das pesquisas já realizadas e o aprofundamento das mesmas.

REFERÊNCIAS

BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 7 ed. Salvador: Jus Podium, 2013.

BERTOLO, José Gilmar. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: doutrina, legislação e prática forense. Leme: JH Mizuno, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Panorama nacional**: a Execução das medidas socioeducativas de internação – Programa Justiça ao Jovem. Brasília: CNJ, 2012. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/crianca-e-adolescente/programa_justica_ao_jovem_CNJ_2012> Acesso em 03 jul. 2015, 11h21min.

BRASIL. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. **Relatório de pesquisa**: perfil do adolescente infrator. Brasília: SECPLAN / Divisão de Gestão de Informações Institucionais, 2011. Disponível em: <http://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/relatorio_pesquisa_perfil_adolescente_infrator_2011_004.pdf> Acesso em 04 jul. 2015, 15h47min.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Relatório Estatístico 2009-2011**. Belo Horizonte: TJ/MG, 2012. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/relatorio-cia-bh-2009-2011.pdf>> Acesso em 04 jul. 2015, 17h06min.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Levantamento Anual Dos/as Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa – 2009**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2010. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/SinaseLevantamento2009.pdf>> Acesso em 04 jul. 2015, 19h32min.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Levantamento Anual Dos/as Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa – 2010**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2011. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/SinaseLevantamento2010.pdf>> Acesso em 04 jul. 2015, 19h40min.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Levantamento Anual Dos/as Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa – 2011**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2012. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/SinaseLevantamento2011.pdf>> Acesso em 04 jul. 2015, 19h52min.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Levantamento Anual Dos/as Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa – 2012**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/levantamento-sinase-2012>> Acesso em 04 jul. 2015, 20h10min.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Levantamento Preliminar Anual Dos/as Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa – 2013**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2014. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/levantamento-sinase-2013>> Acesso em 04 jul. 2015, 20h16min.

BRASIL. Estado do Rio Grande do Sul. Fundação de Atendimento Sócio-Educativo. **Dados Estatísticos**. Porto Alegre: Assessoria de Informação e Gestão - FASE/RS, 2015. Disponível em: <<http://www.fase.rs.gov.br/wp/populacao-diarial/>> Acesso em 23 ago. 2015, 10h49min.

CALLEGARI-JACQUES, Sidia M. **Bioestatística: princípios e aplicações**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

CURY, Munir. et. al. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. 11 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

GERMOGLIO, Leonardo Britto. O desenvolvimento do sistema sancional juvenil na Alemanha. **Revista Direito e Liberdade**, v. 13, n. 1. Natal: ESMARN, 2011, p. 51-64. Disponível em: <http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/issue/view/26>. Acesso em 25 ago. 2015, 15h57min.

LIMA, João de Deus Alves de; MINADEO, Roberto. Ressocialização de menores infratores: considerações críticas sobre as medidas socioeducativas de internação. **Revista Liberdades**. São Paulo: IBCCRIM, 2012. p. 59-86. Disponível em: <http://www.ibccrim.org.br/revista_liberdades_artigo/127-ARTIGO>. Acesso em 22 out. 2014, 17h35min.

MACHADO, Martha Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. Barueri: Manole, 2003.

SARAIVA, João Batista da Costa. **Compêndio de direito penal juvenil: adolescente e ato infracional**. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DA PUNIÇÃO: POLICIAIS CIVIS, POLICIAIS MILITARES E GESTORES PENITENCIÁRIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Christiane Russomano Freire
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
christianerussomano@gmail.com

RESUMO: A presente pesquisa se insere no movimento de consolidação do campo do saber sociológico, formulado por David Garland como Sociologia do Castigo. Ao buscar captar as representações sociais da punição compartilhadas pelos estratos superiores de três das instituições que compõem o campo do controle do crime do Estado do Rio Grande do Sul: os Delegados da Polícia Civil, os Coronéis e Tenentes-Coronéis da Brigada Militar e os Delegados e Administradores da SUSEPE, se pretende avaliar o quanto as alterações ocorridas nos padrões culturais acerca do crime, do criminoso e do castigo, coincidem com o que o sociólogo inglês denominou como nova experiência com o complexo criminal da pós-modernidade. Para tanto, foi recepcionada a Teoria das Representações Sociais, metodologia que possibilitou romper com as concepções tradicionais que, por muito tempo, identificaram a punição, como simples instrumento de poder, dominação e disciplinamento. Longe de negar as funções coercitivas e disciplinadoras, a metodologia em questão dá ênfase às dimensões simbólicas do fenômeno social castigo, por muito tempo relegadas pelo pensamento culto. O instrumento de pesquisa, ao entrelaçar três eixos essenciais – o perfil socioprofissional dos atores pesquisados; as representações sociais da punição, e as concepções de política criminal – buscou interrogar os interlocutores da pesquisa sobre crenças, impressões e críticas diante dos temas em questão. Nesta perspectiva, considerando as singularidades histórico-culturais da sociabilidade brasileira, tanto no que tange às profundas desigualdades econômicas e sociais, como a incompletude da tarefa histórica de garantir o monopólio estatal da violência legítima, e ainda, a reiterada experiência com os regimes autoritários, esta abordagem teve por finalidade confrontar em que medida as tendências apontadas por Garland, como constitutivas da “reconfiguração do campo do controle do crime”, estão presentes na realidade nacional, em especial, no campo do controle do crime. A interpretação do conteúdo dos discursos demonstra uma mudança no sistema simbólico que informa a punição, assim como define os novos mecanismos para combatê-la. Identifica-se, assim, no interior do campo do controle do crime, de um lado, a reafirmação da função social do castigo, voltada para garantir a unidade social e moral no interior de uma sociedade cada vez mais fraturada e desigual; e, de outro, o ceticismo frente à eficácia da pena de prisão para combater a criminalidade e reabilitar o delinquente. Tais noções contribuíram tanto para soterrar os ideais ressocializadores, como para referendar uma maior intervenção do direito penal, essencialmente no tocante aos institutos da execução penal. Paralelo a isto, se observa também uma abertura dos participantes da pesquisa frente às estratégias preventivas e de ampliação da rede de controle e vigilância, evidenciada no apoio à maior utilização das penas alternativas, a introdução do monitoramento eletrônico e a utilização de técnicas restaurativas de resolução de conflitos. Em que pese a pesquisa demonstre a prevalência das estratégias punitivistas, não há como negar a ambiguidade que caracteriza o campo pesquisado, tendo em vista a sua alta permeabilidade, que possibilita tanto a recepção de estratégias preventivas e restaurativas, como permite disputas entre os mais diferentes pontos de vista.

Palavras-chave: Sociologia do Castigo. Representações Sociais da Punição. Campo de Controle do Crime. Perfil sócio demográfico dos gestores da Polícia Civil, Brigada Militar e SUSEPE. Concepções de Política Criminal e Penitenciária.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe uma reflexão acerca das representações sociais sobre a punição, a partir da convicção de que as práticas sociais cotidianas, as políticas e, as instituições relacionadas a mesma contribuem para a reprodução e transformação dos padrões de ordem moral e cultural de onde surgem. As representações sociais enquanto imagens construídas sobre o real se constituem em importante material para a pesquisa. Nesse aspecto particular, parece apropriado resgatar as assertivas de Moscovici:

A teoria das representações sociais é singular, parece-me, devido ao fato de esta teoria tender mais e mais na direção de se tornar uma teoria geral dos fenômenos sociais e uma teoria específica dos fenômenos psíquicos. Esse paradoxo, como veremos, não se dá por acaso; pelo contrário, provém da natureza profunda das coisas. É uma teoria geral à medida que, dentro do que lhe compete, uma sociedade não poderia ser definida pela simples presença de um coletivo que reuniu indivíduos através de uma hierarquia de poder, por exemplo, ou através de intercâmbios baseados em interesses mútuos. Certamente existem

poder e interesses, mas para serem reconhecidos como tais na sociedade devem existir representações ou valores que lhes dêem sentido e, sobretudo, que se esforcem para que os indivíduos convirjam e se unam através de crenças que garantam sua existência em comum. (MOSCOVICI, 2010, p. 173)

Dito de outra forma, as representações sociais, ao estabelecerem relações indissociáveis entre as dimensões objetivas e subjetivas dos fenômenos sociais, assumem feição de princípios orientadores e indutores de condutas, tanto de indivíduos, como de grupos, ou mesmo de instituições públicas ou privadas. Assim, compreender a punição como parte integrante da realidade social pressupõe essencialmente desvendar o que se pensa sobre ela, ou seja, captar os seus múltiplos significados e, desvendar os seus diferentes sentidos.

Esta opção metodológica foi central para o desenvolvimento da pesquisa “*As Representações Sociais da Violência no Distrito Federal*”, realizada por Maria Stella Grossi Porto no período compreendido entre os anos de 1999 e 2008. No intuito de aproximar-se das representações sociais da violência no Distrito Federal, Porto investigou tanto parcelas da sociedade civil, como representantes das instituições públicas implicadas no controle social da violência, enfatizando as organizações policiais. Conforme a autoria:

O conhecimento via representações sociais é um tipo de conhecimento que poderia ser dito de segundo grau, não por ser menos relevante do que aquele obtido de ‘primeira mão’ mas na medida em que se chega a ele interrogando a realidade por meio do que se pensa sobre ela. Exemplificando, em vez de centrar a análise nos dados brutos da violência, interroga(m)-se o(s) imaginário(s) construído(s) sobre a violência (PORTO, 2010, p. 67).

Neste estudo particular, importante ressaltar que, não obstante a convicção de que as diferentes representações sociais da punição, existentes simultaneamente no interior da sociedade, sejam ingredientes essenciais para a sua constituição enquanto instituição social singular, a investigação se debruça sobre as representações dos agentes que compõem o campo do controle do crime, em especial as esferas dirigentes das Instituições Polícias e, da Gestão Penitenciária do Estado do Rio Grande do Sul.

A análise do campo do controle do crime apropria-se do conceito de campo social elaborado por Bourdieu, no qual o campo penal aparece como um campo de forças e de lutas, onde os subcampos - judicial, policial e penitenciário - se relacionam. Nesse sentido, afirma Andrés Garcia-Inda: *Pensar en términos de campo social, es pensar relacionamente, pensar el mundo social como un espacio de relaciones* (GARCIA-INDA, 1997).

Logo, se compreende o *campo social* de Bourdieu como un “espacio social específico” en el que esas relaciones se definen de acuerdo a un tipo especial de poder o capital específico, detentado por los agentes que entran en lucha o en competencia (en suma, y siguiendo la metáfora anterior, que “juegan”) en ese espacio social (GARCIA-INDA, 1997). Dito de outra forma, o campo pode ser compreendido como um espaço social capaz de refratar, traduzir ou transformar demandas externas, sobretudo da base sócio-econômica comum. A refração ou transformação ocorre em razão das relações objetivas entre os agentes, as instituições, e o diálogo entre as obras de um campo. Conforme AZEVEDO:

Por definição, o campo tem propriedades universais, isto é, presentes em todos os campos, e características próprias. As propriedades de um campo, além do habitus específico, são dadas pela doxa, ou seja, a opinião consensual, as leis que o regem e que regulam a luta pela dominação no interior do campo. Aos interesses postos em jogo, Bourdieu denomina “capital” – no sentido dos bens econômicos, mas também do conjunto de bens culturais, sociais, simbólicos, etc. Nos confrontos políticos, econômicos, os agentes necessitam de um montante de capital para ingressarem no campo e, inconscientemente fazem uso de estratégias que lhes permitem conservar ou conquistar posições, em uma luta que é tanto explícita, material e política, como travada no plano simbólico, colocando em jogo os interesses de conservação contra os interesses de mudança da ordem dominante do campo (AZEVEDO, 2010, p. 121).

Os campos são microcosmos sociais, com valores (capitais), objetos e interesses específicos. São microcosmos autônomos no interior do mundo social. Todo campo se caracteriza por agentes dotados de um mesmo *habitus*. O *habitus* é a internalização ou incorporação da estrutura social, enquanto o campo é a exteriorização ou objetivação do *habitus*. Como espaço relacional, a estrutura do campo designa uma exterioridade e uma interioridade mútua: os agentes e instituições que existem e subsistem pela diferença, isto é, como ocupantes de posições relativas na estrutura. As práticas que assinalam a atuação dos atores que

compõem o campo de controle do crime devem ser concebidas a partir da noção apresentada por Bourdieu no sentido de que:

La práctica es una continua interpretación e reinterpretación de lo que significa la regla, y que la regla es realmente lo que la práctica hace de ella... el *habitus*, que es quien hace que las prácticas puedan funcionar en nuestras vidas. En el *habitus* reside, incorporado, ese sentido o comprensión (understanding) que hace que as reglas operen como modelos razonales para la acción, o que se planteen los límites precisamente a esa razón expresa y formulada (GARCIA, 1997, p. 141-142).

As sensibilidades e símbolos compartilhados no interior dos campos sociais são elementos essenciais da análise de Bordieu, logo o conceito de doxa – *como aquilo a respeito do que todos os agentes estão de acordo* – apresenta plena consonância com o que se entende por representações sociais. Conforme, AZEVEDO (2010):

Todo o campo social desenvolve uma doxa, um senso comum, e um nomos, leis gerais que o governam. O conceito de doxa substitui dando maior clareza e precisão, o que a teoria marxista denomina “ideologia”, como falsa consciência. A doxa é aquilo a respeito do que todos os agentes estão de acordo [...]. Nesse sentido, a doxa contempla tudo aquilo que é admitido como “sendo assim mesmo”: os sistemas de classificação, o que é interessante ou não, o que é demandado ou não. Por outro lado, o nomos representa as leis gerais, invariantes, de funcionamento do campo. Tanto a doxa como o nomos são aceitos, legitimados no meio e pelo meio social conformado pelo campo (AZEVEDO, 2010, p. 121).

E segundo, a abordagem psicossocial de Jodelet as representações sociais são:

[...] modalidades de conhecimento prático orientadas para a comunicação e para a compreensão do contexto social, material e ideativo em que vivemos. São, conseqüentemente, formas de conhecimento que se manifestam como elementos cognitivos – imagens, conceitos, categorias, teorias -, mas que não se reduzem jamais aos componentes cognitivos. Sendo socialmente compartilhadas, contribuem para a construção de uma realidade comum, que possibilita a comunicação (JODELET apud SPINK, 1993, p. 300-308).

O que interessa problematizar neste estudo é o lugar que as representações sociais da punição ocupam nas esferas diretivas das instituições que compõem o campo do controle do crime. Para Moscovici, as sociedades se despedaçariam se houvesse apenas poder e interesses diversos unindo as pessoas. Para ele o que as sociedades pensam de suas formas de vida, os sentidos que conferem as suas instituições e as imagens e valores que partilham, constituem parte essencial de sua realidade e não simplesmente um reflexo seu. Assim, longe de refletir sobre os aspectos subjetivos que o informam como verdades ou inverdades, o que se propõe é analisar até que ponto essas representações da punição atuam na própria constituição da mesma, bem como nos mecanismos e políticas que legitimam a sua implantação e permanência social. Nas palavras de Porto:

Reinserir a outrora recorrente questão das crenças e dos valores nos dispositivos disponíveis à explicação sociológica, por meio da Teoria das Representações Sociais, significa, igualmente, reinserir a discussão acerca do papel de do lugar da subjetividade na teoria, em sua relação como também recorrente requisito da objetividade, como condição para a produção de conhecimento válido e relevante para a compreensão sociológica (PORTO, 2010, p. 63-64).

É possível encontrar um ponto importante de convergência entre a crítica realizada por Moscovici quanto ao esquecimento da dimensão subjetiva por parte de certas teorias sociológicas tradicionais, e a proposta de Garland no sentido de retirar da obscuridade os aspectos culturais e simbólicos que informam o castigo enquanto instituição social. Na apresentação da obra de Garland, Iturralde (2007) faz alusão a um importante argumento que contribui para demonstrar a importância da transposição da teoria das representações sociais para a abordagem da punição (castigo), concebido como uma instituição social.

[...] Garland señala que el castigo al que él se refiere es una historia compleja; una práctica donde confluyen retóricas encontradas, con mensajes ambivalentes e incluso contradictorios; este es un rasgo de las sociedades contemporáneas, marcadas por el pluralismo y la diversidad moral, por intereses enfrentados e ideologías en conflicto (ITURRALDE, 2007, p. 49).

Ao analisar a punição como “artefato” social, ou seja, que encarna e reproduz categorias culturais mais amplas, apesar de constituir um meio para alcançar determinados fins penais, Garland descortina os elementos rituais e simbólicos e valorativos que constituem a punição (ITURRALDE, 2007). A proposição visa superar concepções teleológicas tradicionalmente desenvolvidas acerca do castigo. Reitera-se que, para além das noções instrumentais, Garland pretende desvendar algo mais do que o fim a que se destina o castigo, encarando-o como elemento básico inerente a cultura de determinadas sociedades.

Nessa perspectiva, a punição passa a ser uma representação simbólica de padrões culturais mais amplos (ITURRALDE, 2007). Distintamente da ênfase no castigo como meio destinado a um fim - seja ele de cimentar a solidariedade social, como afirmava Durkheim; seja ele exercício de poder disciplinar, como afirmava Foucault – a relação identificada é dialética, uma vez que as sensibilidades, crenças e símbolos ao mesmo tempo em que informam o castigo são mantidas, reforçadas, reproduzidas e transformadas toda vez que se lança mão dele.

Neste ponto, parece adequado recorrer à afirmação utilizada por Farr: *somente vale a pena estudar uma representação social se ela estiver relativamente espalhada dentro da cultura em que o estudo é feito* (FARR, 2011). Indiscutivelmente, a punição (e suas representações sociais) se constitui como artefato social que atravessa toda a história da cultura. Todavia, o formato que assume, os significados e valores que congrega, os sentimentos e percepções que o informam, assim como as práticas e comunicações que o legitimam variam de acordo com a natureza da sociedade em que está integrado.

A metáfora que melhor se coaduna com as pretensões da presente investigação é a que concebe as representações sociais como similares às “epidemias” em face à sua capacidade de se espalhar rapidamente por significativas parcelas da população, de forma imprevisível e desregulada, agregando forte carga de passionalidade (SPERBER, 1985). A sua essencialidade transitória, consiste num processo dialético de complementaridade entre indivíduo e sociedade.

Ao debruçar-se sobre um fenômeno social complexo e multifacetado, seja a violência/violências, conforme propõe Grossi Porto no trabalho aludido acima; seja a punição/punições no caso do presente estudo, se faz necessário assumir que as representações sociais: a) embora resultado da experiência individual são condicionadas pelo tipo de inserção social dos indivíduos que as produzem; b) expressam visões de mundo objetivando explicar e dar sentido aos fenômenos dos quais se ocupam, ao mesmo tempo em que; c) por sua condição de representação social, participam da constituição desses mesmos fenômenos; d) apresentam-se, em sua função prática, como máximas orientadoras de conduta; e) admitem a existência de uma conexão de sentido (solidariedade) entre elas e os fenômenos aos quais se referem, não sendo, portanto, nem falsas nem verdadeiras mas matéria-prima do fazer sociológico (PORTO, 2010).

Nesse sentido, é possível apostar com alguma segurança, que as representações sociais da punição podem contribuir de forma significativa para a retirada de suas dimensões culturais e subjetivas da clandestinidade. A punição além de fato social, dado quantificável, norma jurídica penal, experiência individual, é também, tradição, símbolo, linguagem, moral, paixão e experiência coletiva. Por isso, não há como descolar castigo/punição das representações sociais que o informam e constituem. O simples ato de considerar determinadas condutas passíveis da imposição de penas pressupõe um universo simbólico substancialmente compartilhado.

Embora não negue as dimensões empíricas constitutivas do castigo, a incursão prioritária no imaginário social proporciona um novo olhar sobre o fenômeno. Dito de outra forma, tal conhecimento não se debruça de forma direta nos dados concretos da realidade, mas no impacto que produz nas mentalidades e sensibilidades. As representações sociais não são nem falsas nem verdadeiras, mas matéria prima, dado bruto que cabe ao sociólogo analisar, interpretar, compreender. Assim como não são racionais ou irracionais embora respondam, certamente, a uma racionalidade que as constituem em objeto de conhecimento (PORTO, 2009)

Deste ponto de vista, o que interessa ao investigador são os sentidos da punição, ou seja, o que efetivamente se pensa acerca desse fenômeno social. As sensibilidades e percepções interagem de forma permanente com o campo social no qual se inserem, ou seja, as representações sociais do crime e castigo são poderosos guias para a ação, uma vez que informam tanto as noções de punição que prevalecem em nossa sociedade, como legitimam as políticas de prevenção e combate à criminalidade, a intervenção institucional

violenta e as respostas vindicativas privadas. Além de, não raras vezes, contribuírem para a disseminação do pânico público, sustentáculo para as soluções punitivistas de cunho simbólico dirigidas a aplacar os sentimentos de medo e insegurança.

A forma como se percebe e se fala da punição se inscreve historicamente em duas tradições discursivas distintas: a penal, que compreende a punição como técnica de controle da criminalidade e tem como preocupação essencial “o que funciona?”; e, a filosófica, que percebe a punição como questão moral e tem como preocupação essencial “o que é justo?”. Ambas as tradições reforçam o sentido da “inevitabilidade da punição”, uma vez que mais do que questionar a existência dos mecanismos e das instituições penais, as legitimam.

Nas últimas décadas vem sendo consolidada uma terceira tradição para a abordagem do castigo – a “Sociologia do Castigo” - inspirada fundamentalmente em aportes teóricos de sociólogos e historiadores e, tendo David Garland como principal expoente, a nova perspectiva deixa para trás os questionamentos sobre “o que funciona?” e “o que é justo?”, para indagar: “como surgem determinadas medidas penais?”; “quais são as funções sociais do castigo?”; “como se relacionam as instituições penais com outras instituições?”; de que maneira contribuem com a ordem social, o poder estatal, a dominação de classe ou a reprodução cultural da sociedade?”e; “quais são os efeitos sociais inesperados do castigo, suas carências funcionais e seus mais amplos custos sociais?”

A nova abordagem tem como foco a sustentação social do castigo e a sua significação cultural. Para tanto adota o que Garland chama de pluralismo analítico, que rompe com a tradição do paradigma único, promovendo o diálogo entre as distintas tradições intelectuais representadas pelo pensamento de Durkheim, Marx, Foucault e Elias.

Coerente com a perspectiva de resgatar as dimensões culturais que informam as práticas penais, Garland afirma que a reconfiguração do campo do controle do crime vivenciada nas últimas décadas não se reduz à mera mudança nas respostas sociais frente ao crime. Compreende, também, a emergência de objetivos e prioridades diferentes e o surgimento de novas ideias sobre a natureza do castigo, do crime, e dos criminosos. Por trás dessas novas respostas ao crime, encontra-se um novo parâmetro de mentalidades, interesses e sensibilidades que alteram o modo como pensamos e sentimos o problema (GARCIA, 1997).

A partir do estudo comparativo entre a sociedade americana e inglesa, o autor propõe uma abordagem envolvendo as alterações substanciais ocorrida no âmbito econômico, social e cultural nas últimas três décadas e seus reflexos nas políticas e concepções discursivas voltadas para o controle do crime.

Ao discorrer sobre os indicadores constitutivos das novas orientações frente ao crime, ao criminoso e ao castigo, Garland ressalva que muito embora as estruturas da justiça criminal tenham mudado significativamente nas últimas décadas, as mudanças mais importantes giraram em torno da *representação cultural que lhes dá vida* (GARLAND, 2008). Essa supremacia conferida à dimensão cultural no enfoque do autor resta evidente diante da própria denominação proposta em seu modelo teórico - “*A Cultura do Controle*”.

A nova Cultura do Controle orbita em torno de três elementos centrais: um novo conceito de previdência penal, uma nova criminologia do controle e, um modo econômico de tomada de decisões (GARLAND, 2008). Esses três eixos fundamentais podem ser desmembrados nas tendências que marcaram as mudanças no campo penal nos últimos trinta anos: o declínio do ideal de reabilitação; o ressurgimento de sanções retributivas e da justiça expressiva; mudanças no tom emocional da política criminal; o retorno da vítima; a proteção do público; a politização e o novo populismo; a reinvenção da prisão; a transformação do pensamento criminológico; a expansão da infra-estrutura da prevenção do crime e da segurança da comunidade; a comercialização do controle do crime; os novos estilos de gerenciamento e de rotinas de trabalho; e, uma perpétua sensação de crise (GARLAND, 2008).

Longe de desconhecer que os indicadores acima referidos integram uma ampla rede de forças transformadoras que reconstituem, já há décadas, as respostas ao crime, a análise aqui proposta pretende enfatizar a existência de um elemento unificador que atravessa a todos eles. Agindo como ingrediente essencial na formatação de cada um, tal componente unificador diz com as alterações nas mentalidades e sensibilidades, cujo impacto produz re-significações nas estruturas, práticas, discursos e, crenças que sustentam o castigo. As práticas rotineiras das instituições penais são aquelas que verdadeiramente definem e conferem valores e significados sociais e culturais da punição, uma vez que são elas que comunicam um padrão de significados e formas simbólicas.

Desse ponto de vista, o discurso penal apresenta três importantes interlocutores: os criminosos condenados, os agentes do sistema penal (policial, juiz e agentes do sistema prisional) e, por último, o público em geral. Para os primeiros, interlocutores imediatos, a sanção penal tem uma função de educação moral; já para os segundos, a punição contribui mais para a identificação do seu próprio caráter, do que do

caráter de quem é efetivamente punido; e, para os terceiros, interlocutores definitivos, é dirigido todo o simbolismo da punição (SALLA, 2006). Neste ponto vale referendar a lição de Minayo:

[...] vale reforçar que a mediação privilegiada para a compreensão das representações sociais é a linguagem. Segundo Bakhtin, “a palavra é o fenômeno ideológico por excelência. A palavra é o modo mais puro e sensível de relação social” (1986, p. 36). Particularmente quando se trata da comunicação da vida cotidiana, a palavra é fundamental. Elas (as palavras) são tecidas a partir de uma multidão de fios ideológicos e servem de trama para as relações sociais em todos os domínios (MINAYO, 2011, p. 91).

Nosso estudo busca identificar as representações sociais da punição produzidas pelas agências de controle do crime – instituições policiais e gestão prisional - levando em conta seus aspectos preponderantes, suas origens sócio-culturais, semelhanças, diferenças, trocas, disputas e composições. A partir do exame das manifestações discursivas de maior expressão é possível compreender as noções criminológicas, as concepções e valores do senso comum e os objetivos instrumentais que informam as ações de cada agência penal em particular, as interações que se estabelecem no interior do campo, bem como com as demais instituições sociais. Segundo afirma Garland:

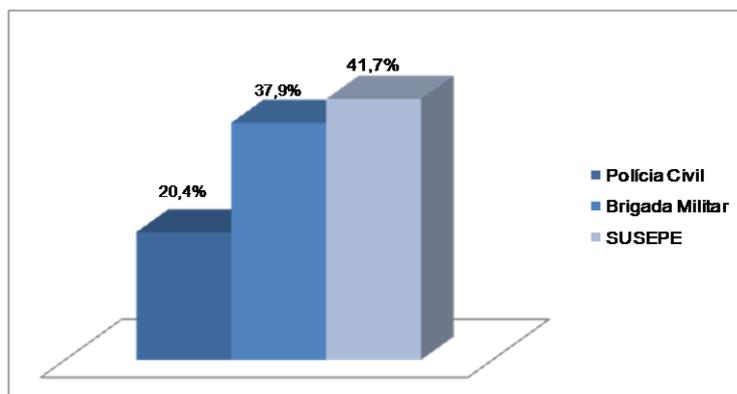
Cuando el sistema penal adopta un concepto determinado de los delincuentes y de la delincuencia, o una forma específica de clasificar a los presos, o bien una psicología especial de motivación y reforma; o cuando comienza a usar un cierto vocabulario para describir a los delincuentes y caracterizar su conducta, dichos conceptos y vocabularios nunca se restringen a las actividades intramuros de profesionales expertos. Las políticas y los discursos penales, por cotidianos o útiles que parezcan, tienden al mismo tiempo a cobrar significación para relacionarse con la cultura como un todo (SALLA, 2006).

No interior do campo do controle do crime busca-se compreender a rede de forças transformadoras que há décadas reconstituem aquelas respostas ao crime, bem como compreender o mosaico de práticas e políticas que surgiram destes desenvolvimentos. Identificar os interesses políticos e os significados culturais que amparam estas novas práticas, assim como os mecanismos que ligam as instituições de controle do crime a outros domínios sociais.

A pesquisa envolveu os segmentos dirigentes de três das instituições que integram o campo da segurança pública do estado do RS: os Delegados da Polícia Civil, os Coronéis e Tenentes Coronéis da BM, e os Diretores e Administradores da Susepe.

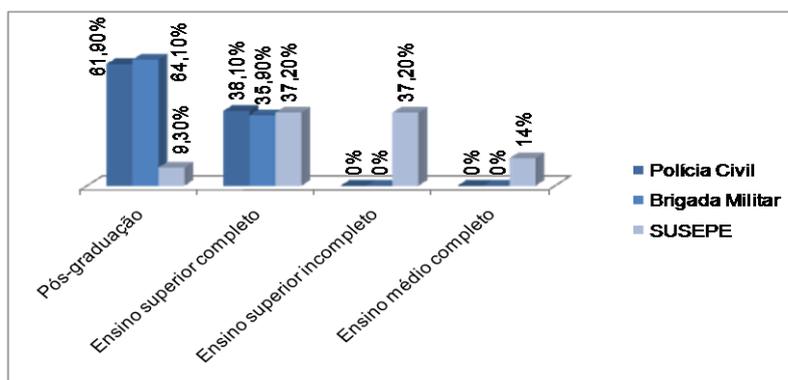
Por meio de interrogações sobre o perfil socioprofissional, as concepções sobre o castigo, a pena privativa de liberdade e os principais temas que envolvem a política penal e penitenciária, se buscou captar os valores, símbolos, imagens que definem a atuação destes atores frente à nova experiência com o “complexo do crime”. O que se propõe é analisar até que ponto as representações sociais compartilhadas pelos atores investigados atuam na constituição e imagem da punição, bem como influenciam nos mecanismos e nas políticas que a legitimam e perpetuam. A partir desta etapa, serão apresentados e analisados alguns dados e variáveis da pesquisa, respeitando o espaço do presente artigo.

Gráfico 1 — Universo de respondentes por instituição



Dentre o universo total dos participantes da pesquisa - 103 respondentes, 43 são servidores da SUSEPE, 39 da Brigada Militar e 21 da Polícia Civil.

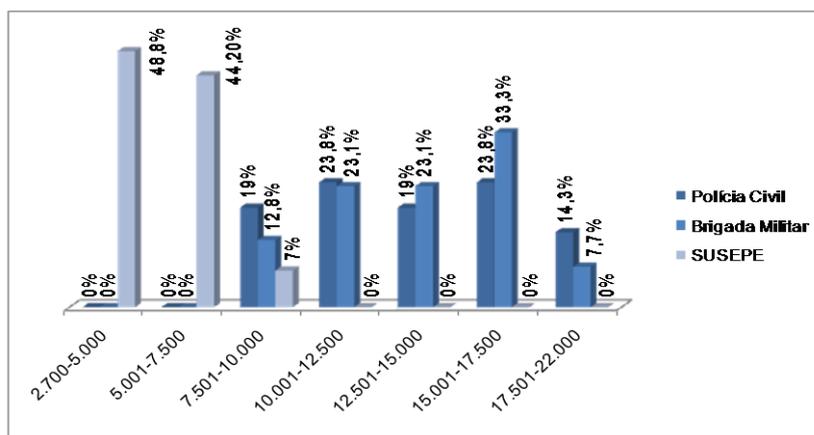
Gráfico 2 — Escolaridade



Do total dos respondentes, 40,8% são pós-graduados, sendo que o maior número se encontra na BM, atingindo 64,1%, seguida pela Polícia Civil, com percentual de 61,9%. A realidade dos servidores da SUSEPE é bastante distinta, posto que embora 37,2% dos respondentes sejam portadores de diploma de curso superior, somente 9,3% possuem pós-graduação. E, ainda, o mesmo percentual de 37,2% possui curso superior incompleto e 14% apenas o ensino médio completo.

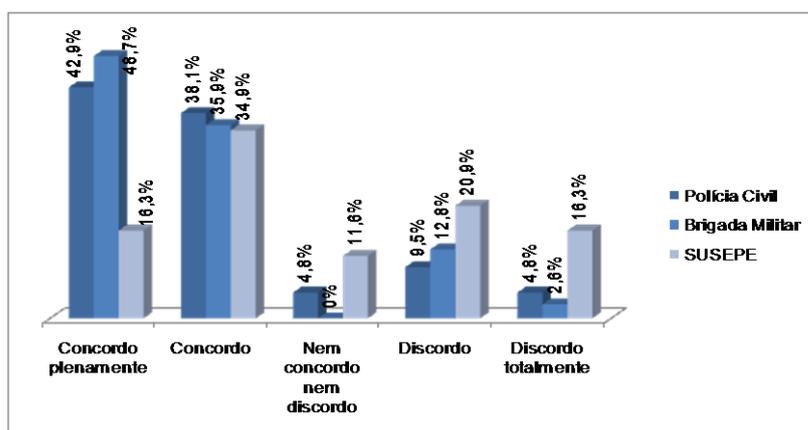
Entre os respondentes da SUSEPE, em torno de 51% não preenchem a requisito previsto na LEP, que exige que os administradores penitenciários sejam portadores de diploma de curso superior.

Gráfico 3 — Renda bruta aproximada



Os dados demonstraram grande disparidade entre as três instituições: 93% dos Delegados e Administradores da SUSEPE localizam-se nas faixas salariais compreendidas entre R\$ 2.700,00 – R\$ 5.000,00 e R\$ 5.001,00 – R\$ 7.500,00. Enquanto 79,5% dos oficiais da Brigada Militar e 66,6% dos Delegados da Polícia Civil concentram-se nas faixas salariais entre R\$ 10.001,00 – R\$ 12.500,00; R\$ 12.501,00 – R\$ 15.000,00 e R\$ 15.000,00 – R\$ 17.500,00. A profunda desigualdade entre as faixas salariais é um importante indicador do local outorgado a cada uma das instituições no interior do campo do controle do crime.

Gráfico 4 — A punição/castigo contribui para a redução da violência e da criminalidade

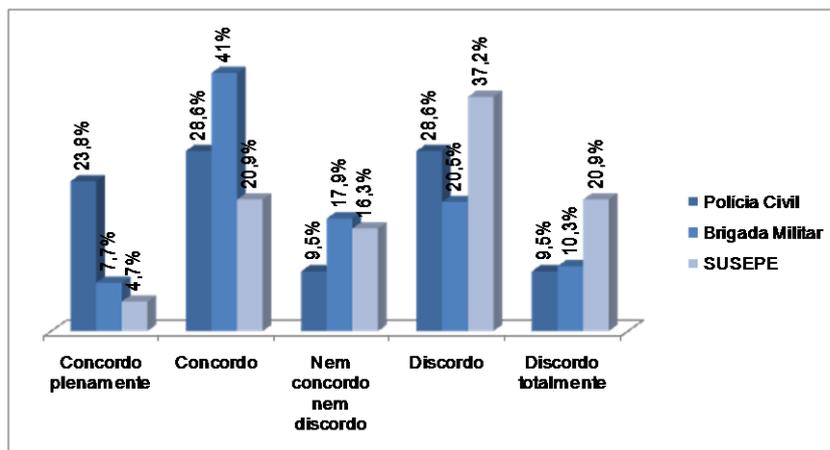


De todos os participantes, 69,9% acreditam que a punição tem a capacidade de coibir a violência e a criminalidade, contra 24,2% que discordam e 5,8% que não concordam nem discordam.

Os oficiais da BM foram os que manifestaram o maior grau de concordância, somando o percentual de 84,6%, seguidos pelos Delegados da Polícia Civil, com o percentual de 81% e, por fim, pelos gestores da SUSEPE, com percentual de 51,2%.

Chama atenção o fato de que é na SUSEPE que se localiza o maior contingente dos que discordam da assertiva, 37,2%, enquanto na BM e na Polícia Civil o percentual aparece reduzido, em 15,4% e 14,3%, respectivamente.

Gráfico 5 — A pena privativa de liberdade é a forma de castigo/punição mais comum no mundo contemporâneo. Na sua opinião, ela apresenta eficácia no combate da criminalidade.



As respostas demonstram um importante grau de ceticismo quanto à eficácia da pena privativa de liberdade para o combate a criminalidade. Do total dos participantes, 39,8% concordam que a pena de prisão produz efeitos sobre a criminalidade, contra 43,7% que discordam.

Quando o tema é a pena privativa de liberdade, inverte-se a lógica de confiança evidenciada anteriormente quanto a competência e a idoneidade da punição para combater a criminalidade e a violência e, também produzir justiça.

Ainda, é na SUSEPE que se evidencia o maior grau de descrença quanto à eficácia da pena de prisão para combater a criminalidade. A soma dos respondentes da SUSEPE que dizem discordar atingiu o significativo grau de 58,1%, frente os 30,8% da Brigada Militar e 38,1% da Polícia Civil.

Quadro 1. Ordene, em uma escala de importância, as principais medidas para enfrentar a permanente crise do sistema prisional brasileiro (aumentar as vagas no sistema prisional, ampliar as penas alternativas, apostar nas práticas restaurativas de resolução de conflitos, utilizar o monitoramento eletrônico para quem cumpre pena no regime aberto, aumentar a aplicação das penas domiciliares).

(Freq. e %)	1ª opção	2ª opção	3ª opção
Polícia Civil	Aumentar as vagas no sistema prisional 12 / 57,1%	Apostar nas práticas restaurativas nas resoluções de conflitos 8 / 38,1%	Ampliar as penas alternativas 4 / 19,0%
Brigada Militar	Aumentar as vagas no sistema prisional 23 / 59,0%	Apostar nas práticas restaurativas nas resoluções de conflitos 10 / 25,6%	Utilizar o monitoramento eletrônico para aqueles que cumprem pena em regime aberto 7 / 17,9%
SUSEPE	Aumentar as vagas no sistema prisional / 51,2%	Apostar nas práticas restaurativas nas resoluções de conflitos 15/ 34,9%	Ampliar as penas alternativas 7 / 16,3%

Conforme se verifica a primeira opção da totalidade dos respondentes foi unânime em favor do aumento de vagas no sistema prisional, 57,1% na Polícia Civil, 59% na Brigada Militar e 51,2% na SUSEPE.

A mesma unidade se manteve quanto à segunda opção, sendo que 38,1% na Polícia Civil, 25,6% na Brigada Militar e 34,9% na SUSEPE manifestaram-se na aposta em práticas restaurativas de resolução de conflitos.

Já como terceira opção, para os integrantes da Polícia Civil (19%) e SUSEPE (16,3%) aparece a medida de ampliação das penas alternativas e para os da Brigada Militar (17,9%) a utilização do monitoramento para quem cumpre pena em regime aberto.

Quadro 2 — Ordene, em uma escala de importância, as opções que melhor definem as funções mais importantes da pena.

(Freq. e %)	1ª opção	2ª opção	3ª opção
Polícia Civil	Prevenir o delito 10 / 47,6%	Retribuir o delito 7 / 33,3%	Ressocializar o delinquente 4 / 19,0%
Brigada Militar	Prevenir o delito 14 / 35,5%	Ressocializar o delinquente 11 / 28,2%	Reparar o dano causado pelo delito 4 / 10,3%
SUSEPE	Prevenir o delito 19 / 44,2%	Reparar o dano causado pelo delito 17 / 39,5%	Ressocializar o delinquente 12 / 27,9%

Quanto à função da pena, a coesão entre as instituições se mantém. O primeiro lugar é ocupado pela **função de prevenir o delito**, com percentual de 47,6% na Polícia Civil, 35,5% na Brigada Militar e 44,2% na SUSEPE.

Já na segunda opção figuraram respostas diversas, sendo que 33,3% na Polícia Civil optaram pela função de retribuição ao delito, 28,2% na Brigada Militar pela função de ressocialização do delinquente e 39,5% na SUSEPE pela função de reparação ao dano causado pelo delito.

A Polícia Civil (19%) e a SUSEPE (27,9%) compartilham a opção em terceiro lugar pela função de ressocialização do delinquente, enquanto a Brigada Militar (10,3%) opta pela função de reparação ao dano causado pelo delito.

2 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES PARA O DEBATE

A primeira proposição autorizada a partir da análise dos dados apresentados é que, a punição é percebida como uma entidade social abstrata e atemporal, não objetivada, não “coisificada” em uma imagem concreta, no caso a pena privativa de liberdade.

Por outro lado, é possível identificar a persistência no universo pesquisado uma noção instrumental de punição, compreendida como mecanismo capaz de promover minimamente a unidade social e moral nessa realidade contemporânea tão fragmentada e desigual. Idealiza-se a função de coibir a violência e a criminalidade, assim como de produzir a justiça. Assim, mesmo com valores e significados renovados, a crença ancestral permanece inalterada.

A representação social da punição sacralizada, cuja imagem ícone não se atrela a qualquer modalidade punitiva legal e corporificada, interage com os valores do senso comum, potencializando os medos coletivos, além de integrar o patrimônio cultural das instituições responsáveis pelo controle do crime.

O consenso dos atores investigados ante a inevitabilidade da punição confere conteúdo de permanência e legitimidade, negando a sua dimensão violenta e sacrificial. Soma-se a isto, a histórica tradição autoritária da sociabilidade brasileira que, não somente naturaliza e legitima a violência estatal, mas periodicamente a ressignifica por meio da seleção atualizada dos sujeitos suscetíveis às mais diferentes formas de arbitrariedade.

Outro aspecto que instiga a reflexão são os percentuais referentes ao questionamento sobre a eficácia da pena de prisão para combater a criminalidade. A descrença verificada no percentual de respostas dos atores da pesquisa pode ser interpretada sob óticas distintas. Primeiro não se trata de negação categórica as políticas punitivas e de contenção, posto que a fé inabalável na função da punição se mostra incontestável diante do percentual de respostas provenientes da questão anterior (A punição/castigo contribui para a

redução da violência e da criminalidade). A suposição que guarda maior coerência, se analisada a luz das tendências que marcaram os posicionamentos firmados diante de questões correlatas, é que se trata da reafirmação de uma postura crítica em face da precariedade estrutural e do descaso estatal em relação ao sistema prisional nacional, dos altos índices de reincidência, do crescimento das organizações criminosas no interior das prisões e, do que muitos entendem como “amplitude de direitos dos presos”. Segundo, a censura a natureza branda da sanção penal, a elasticidade do sistema progressivo da pena e, a denúncia da falta de segurança e controle mais rígido no regime prisional semi-aberto denota disposições mais rigorosas e, anseios de recrudescimento punitivista, antes de uma abertura as alternativas penais e, o descrédito efetivo na punição.

As tendências captadas nos estratos dirigentes das polícias e dos gestores penitenciários do estado do Rio Grande do Sul, no que tange as políticas penais e penitenciárias, são ilustrativos indicadores do movimento identificado por Garland em boa parte dos países ocidentais, sintetizado em algumas premissas: declínio do ideal reabilitador, ressurgimento das sanções retributivas e da justiça expressiva, as mudanças no tom emocional da política criminal e a proteção do público, e a reinvenção da prisão.

Todavia, se a reflexão voltar seu foco para outras categorias de análise, em especial as estratégias preventivas e alternativas penais (conforme se interroga acima no Quadro 1), é possível identificar uma importante abertura por parte dos atores do campo do controle do crime. Tal posicionamento, indiscutivelmente, se inscreve dentro do contexto denominado por Garland como o engajamento de populações, comunidades, instituições e organismos, a nova experiência cultural coletiva com o fenômeno criminal, que impõem novas e diversificadas formas para o seu enfrentamento.

A composição entre as duas estratégias significa, de um lado, a adesão dos participantes da pesquisa às tendências de ampliação da rede de coerção e controle social e, por outro, exprime uma profunda perplexidade diante dos desafios colocados pelos rearranjos sociais balizados pela violência e criminalidade, no sentido do que Garland identifica como “uma perene sensação de crime”.

No entanto, é essa mesma perplexidade e perene sensação de crise que ao provocar fissuras, poderá suscitar uma alteração significativa nos padrões culturais e formas de instrumentalização da punição junto a parcelas importante dos atores que compõem o campo de controle do crime.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Ministério Público Gaúcho: **Quem são e o que pensam os Promotores e Procuradores de Justiça sobre os desafios da Política Criminal**. Porto Alegre: Ministério Público do RS, 2005 (Separata).

_____. **Crime e Justiça Criminal na América Latina**. Sociologias, Jan/Jun 2005, no.13.

_____. **Perfil Socioprofissional e Concepções de Política Criminal** do Ministério Público Federal. 1. ed. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2010. v. 1. 107.

_____. A Força do Direito e a Violência das Formas Jurídicas - Contribuição à Análise Sociocriminológica do Direito. In: **Criminologia e Sistemas Penais Contemporâneos II**. Ruth M^a Chittó Gauer (org.). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

FARR, Robert. Representações Sociais: a teoria e sua história. In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITCH, Sandra. (Orgs.) **Textos em Representações Sociais**. 12. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

GARLAND, David. **Castigo y Sociedad Moderna: un estudio de teoria social**: Madrid: siglo XXI de España editores, s.a., 2006.

_____. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**/David Garland: RJ: Revan, 2008.

_____. As contradições da Sociedade Punitiva. **Revista de Sociologia e Política**. Universidade Federal do Paraná. Departamento de Ciências Sociais. Curitiba, 1999. p. 59-80.

GARCÍA INDA, A. **La Violência de las Formas Jurídicas:** la sociología del poder y el derecho de Pierre Bourdieu. Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales. Barcelona: Cedecs Editorial s.l., p. 63. 1997.

ITURRALDE, Manuel A. Estudio preliminar. La Sociología del Castigo de David Garland: El Control del Crimen em las Sociedades Modernas Tardías. **Crimen y Castigo em la Modernidad Tardia David Garland.** – Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, 2007.

MINAYO, Maria Cecília. O conceito de Representações Sociais dentro da sociologia clássica. In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITCH, Sandra. (orgs.) **Textos em Representações Sociais.** 12. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MENIN, Maria Suzana de S. **Representações sociais de lei, crime e injustiça em adolescentes.** Campinas, SP: Mercado de Letras; SP: Fapesp, 2005.

MOSCOVICI, Serge. **Representações sociais:** investigações em Psicologia Social/Serge Moscovici; editado em inglês por Gerard Duveen; traduzido do inglês por Pedrinho A. Guareschi. 7. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

PORTO, Maria Stela Grossi. A violência entre a inclusão e a exclusão social. **Tempo Social,** Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 187-200, maio. 2000.

_____. **Sociologia da violência**/Maria Stela Grossi Porto. Brasília: Verbana Editora, 2010.

SADEK, Maria Teresa; ARANTES, Rogério Bastos. A Crise do Judiciário e a Visão dos Juízes. **Revista da USP,** São Paulo, n. 21, Dossiê Judiciário, p. 34-45, març./mai. 1994.

SALLA, F.; GAUTO, M.; ALVAREZ, M. C. A contribuição de David Garland a sociologia da punição. **Tempo Social,** Revista de Sociologia da USP, v. 18, n. 1. 2006. p. 329-350.

SPINK, Mary Jane. Desvendando as Teorias Implícitas: Uma Metodologia de Análise das Representações Sociais. In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITCH, Sandra. (Orgs.) **Textos em Representações Sociais.** 12. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

WAGNER, Wolfgang. Descrição, explicação e método na pesquisa das Representações Sociais. In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITCH, Sandra. (Orgs.) **Textos em Representações Sociais.** 12. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

COMPLEXIDADE DO QUADRO NORMATIVO DA EXECUÇÃO DA PENA NO BRASIL: TRAÇOS DE UM PROCESSO DE DECODIFICAÇÃO PENITENCIÁRIA

Bruno Rotta Almeida
Universidade Federal de Pelotas
bruno.ralm@yahoo.com.br

RESUMO: O texto expõe as contradições e ambiguidades que envolvem o quadro normativo da execução da pena no Brasil. Parte-se da premissa de existência de um processo de decodificação penitenciária cuja característica é verificada na complexidade, desordem e heterogeneidade da legislação e das práticas do cárcere no país. O problema gira em torno do impacto desse processo sobre a distribuição das políticas criminais e penitenciárias brasileiras.

Palavras-chave: Política criminal e penitenciária. Execução da pena. Decodificação penitenciária. Brasil.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho pretende expor as contradições e ambiguidades em torno da complexidade do quadro normativo da execução penal no Brasil. Tem-se como premissa a existência de um processo de decodificação penitenciária caracterizado pela persistente desordem e heterogeneidade da legislação e das dinâmicas penitenciárias brasileiras. O problema da pesquisa está centrado no impacto desse processo sobre a distribuição das políticas criminais e penitenciárias no Brasil. O presente texto está dividido em três momentos. Inicialmente, apresenta-se a complexidade em torno da fundação e evolução do arcabouço de normas relacionadas à execução da pena. A análise da fundação e construção da legislação de execução penal no Brasil possibilita conjecturar, em um segundo momento, a existência de um processo de decodificação penitenciária cuja característica é a constante confusão e disparidade proveniente da fragmentação do respectivo corpo normativo e das dinâmicas e práticas penitenciárias. Por fim, objetiva-se exibir um esboço do impacto desse processo de decodificação e fragmentação da legislação de execução penal sobre a distribuição das políticas criminais e penitenciárias no Brasil.

2 RECORTES HISTÓRICOS DA FRAGMENTAÇÃO NO SÉCULO XIX: LEGISLAÇÃO E DINÂMICAS PENITENCIÁRIAS

A construção do Estado brasileiro ocorreu no século XIX. Os grandes processos da vida moderna estavam centrados no indivíduo “sujeito da razão”. A dinâmica desse período levou cada país a desenvolver pactos de negociação entre os indivíduos e seus diferentes segmentos sociais, constituindo a sociedade civil e o direito público de cada novo Estado-Nação. Esse processo estabeleceu uma legislação que atuou sobre o domínio político de um território, de uma população, de uma economia, e determinou a cidadania através da origem dos indivíduos (GAUER, 2001, p. 90). Ainda, possibilitou o incremento do controle social por meio da repressão, do processo criminal e da sanção penal.

A Constituição Política do Império do Brasil de 1824 apresentava, no seu título 8º, as disposições gerais sobre garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros. A Constituição de 1824 trouxe, sob influência europeia, alterações significativas quanto às práticas punitivas e às primeiras discussões a respeito da penologia brasileira. Os direitos do encarcerado somente foram regulamentados por essa Constituição, como também as mudanças referentes ao direito de defesa do acusado, à conduta policial relativa ao aprisionamento do réu e aos direitos elementares que impediriam, a menos teoricamente, os excessos da lei (PEDROSO, 2002, p. 57).

No último quartel do século XVIII, com a classificação dos atos infracionais (delitos e crimes) e com a mitigação da pena, estava aberto o caminho para a reforma do direito penal. O Brasil adotou o Código Criminal em 1830, porém, somente em 1852 substituiu o Livro V das Ordenações Filipinas. Segundo Gizlene Neder (2007, p. 185 ss.), a correlação de forças sociais e políticas deram uma direção de continuidade da codificação absolutista em decorrência da demorada instituição da nova codificação. O diploma de 1830 substituiu o draconiano Livro V das Ordenações Filipinas e representou, nesse ponto, um marco da modernidade, tendo por base as novas ideias liberais em voga na Europa, servindo de modelo a diversos outros. A inspiração doutrinal do Código de 1830 estava na Universidade de Coimbra. Há vários indícios que a formulação do código se inspirou no projeto de Pascoal de Mello Freire, professor de muitos juristas brasileiros. A autoria do código brasileiro é coletiva, porém, foi atribuída em sua maioria a Bernardo

Pereira de Vasconcelos, autor do projeto que embasou a Assembleia que o reescreveu e sancionou. Tanto o código, quanto a arquitetura institucional jurídico do Estado emergente era imagem da classe que o empreendeu, através de seu segmento político letrado. O Código Criminal do Império trouxe mudanças quanto à categoria de crimes e de penas. As camadas subalternas continuavam relegadas a um segundo plano, conforme a classificação dada às práticas do crime. O crime, do ponto de vista legal, poderia ser *público, particular ou policial*, com penalidades que iam desde a prisão perpétua à reclusão temporária com ou sem trabalhos forçados, o degredo, o banimento e a condenação à morte (PEDROSO, 2002, p. 58). Para Wolkmer (2005, p. 88ss.), o Código de 1830 orientava-se, de um lado, pelo princípio da legalidade, ou seja, a proporcionalidade entre o crime e a pena; de outro, pelo princípio da pessoalidade das penas, devendo a aplicação da pena incidir exclusivamente no condenado, não se estendendo aos descendentes. Afinava-se, assim, com o espírito liberal da época, além de conservar a pena de morte.

As grandes mudanças que atingiram a magistratura e a organização judiciária como um todo foram trazidas pelo descentralizador Código de Processo Criminal de 1832, pela reforma desta mesma legislação em dezembro de 1841 e, por fim, pela mais significativa de todas as alterações realizadas no sistema jurisdicional do Império: a Reforma de 1871. A Reforma Judiciária de 1871 alargou as funções do Juiz de Paz, atribuindo à sua esfera o chamado processo sumaríssimo; menos formal e mais simplificado. Além dessa experiência renovadora de “magistratura popular”, escolhida pela participação da comunidade, merece atenção, igualmente, a instituição do Tribunal do Júri, que representou as aspirações de autonomia judicial e localismo, em maior grau do que as decisões do Juiz de Paz. A criação do sistema do jurado assemelhou-se ao do Julgado de paz, em que se ampliou o espaço entre a magistratura profissional e os liberais. Tal como o magistrado local, o Tribunal do Júri constituiu um ataque frontal à elite judicial (WOLKMER, 2005, p. 90ss.). O Regulamento n. 120, de 31 de janeiro de 1842 regulou a execução da parte policial e criminal da Lei n. 261, de 3 de dezembro de 1841, que reformou o Código de Processo Criminal de 1832. O artigo 144, do Regulamento, afirmava que a inspeção geral das prisões das Províncias pertencia aos Chefes de Polícia. De acordo com o artigo 148, os presos deveriam ser classificados por sexos, idades, moralidade e condições, separando-se essas classes, quanto fosse possível, e observando-se o maior número de subdivisões que permitisse o estabelecimento. Essas classificações e divisões e o modo prático de pô-las em execução seriam estabelecidas no Regulamento especial da prisão e nunca ficaria ao arbítrio do carcereiro. O artigo 406 e seguintes do Regulamento trazia a execução da sentença.

Logo após a Proclamação da República, entendeu-se que era preciso, com derradeira urgência, substituir a legislação penal do Império. Com essa pressa, foi elaborado e promulgado o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil, em 11 de outubro de 1890, o qual pretendia ser um código moderno, igual ao que se fazia nos países mais avançados. O novo diploma penal visava atualizar aspectos do Código Criminal do Império que não mais estavam de acordo com a conjuntura social e política estabelecida em virtude da República. Os aspectos atualizados diziam respeito, especialmente, às alterações provenientes da Lei Áurea e sua consequente absolvição da escravatura. Outras mudanças foram também verificadas: o fim da pena de morte; a utilização de sanções mais brandas; a atenção ao caráter correccional do indivíduo; a instituição da prescrição da ação e da condenação, bem como da reabilitação criminal; entre outras (BITTAR, 2003, p. 151.). Dentro de um panorama geral, o Código Penal de 1890, ao longo dos seus 412 artigos, foi dividido em quatro Livros. O Livro I tratava dos crimes e das penas; o Livro II abordava os crimes em espécie; o Livro III explicitava as contravenções em espécie; e o Livro IV explana as disposições gerais.

A partir do artigo 43, do Código Penal da República, estavam as penas que seriam impostas em razão dos crimes e das contravenções: prisão celular, banimento, reclusão, prisão com trabalho obrigatório, prisão disciplinar, interdição, suspensão e perda do emprego público, multa. A pena de banimento foi revogada pela Constituição Republicana de 1891, consoante art. 72, § 20 da Lei Maior. Ainda, conforme art. 44 do Código Penal republicano, não existiriam penas infamantes, e as penas *restritivas da liberdade individual* seriam temporárias e não excederiam a 30 anos. Sobre as penas, a pena de *prisão celular* (art. 45) – uma penalidade por excelência e aplicável, em geral, a todas as infrações puníveis, segundo João Chaves (1923, p. 269) – deveria ser cumprida em estabelecimento especial com isolamento celular e trabalho obrigatório. A pena de reclusão (art. 47), a qual era cominada para os crimes contra a constituição da República e forma de seu Governo, deveria ser aplicada em fortalezas, praças de guerra, ou estabelecimentos militares. A *prisão com trabalho* (art. 48) deveria ser cumprida em penitenciárias agrícolas, ou em presídios militares. Era, na maioria das vezes, aplicada aos arts. 400 a 403, do Código Penal, em face dos *vadios* ou *vagabundos* e dos *capoeiros*. A *prisão disciplinar* (art. 49) deveria ser cumprida em estabelecimentos industriais especiais, onde eram recolhidos os menores até a idade de 21 anos.

Sobre a progressão de regime, o Código (art. 50) mencionava que o condenado à prisão celular por tempo superior a seis anos e que houver cumprido metade da pena, além de bom comportamento, poderia ser

transferido para alguma casa prisional agrícola, a fim de cumprir o restante da pena. No entanto, se ele não preservar o bom comportamento, a concessão seria revogada, voltando a cumprir pena na casa anterior. Por outro lado, se preservar o bom comportamento, poderia o condenado obter o livramento condicional, desde que o restante da pena a cumprir não seja maior de dois anos; suspendia-se, assim, a condenação (art. 73, b). Outras novidades descritas no Código Penal de 1890 diziam respeito à prescrição e à reabilitação. A prescrição estava disposta entre as causas de extinção da ação penal (art. 71, n. 4º), e também da condenação. Já a reabilitação estava prevista, por obviedade, entre as causas que poderiam extinguir somente a condenação, consoante o art. 72, n. 3º, do mesmo diploma.

O Código Penal de 1890 foi muito contestado, além de ter sido alvo de muitas leis que tentaram reformar algumas questões não tão discutidas por ocasião da sua elaboração. O primeiro projeto de reforma foi apresentado em 1893, elaborado pelo professor da Faculdade de Direito de Recife, João Vieira de Araújo, cuja proposta resultou sem êxito. Em 1913, Galdino Siqueira apresentou um novo anteprojeto, o qual nem chegou a ser apreciado pelo Congresso. Mais adiante, em 1928, outro projeto chegou a ser apresentado, não obtendo êxito. Apenas em 1932, todas as leis relacionadas ao direito penal foram consolidadas, estabelecendo o que se denominou *Consolidação das Leis Penais*. O pretendido Código Penal somente foi promulgado em 1940, e está em vigor até os dias atuais.

O discurso sobre as prisões começou a tomar forma no Brasil por volta de 1830. A continuação do sistema escravocrata, a instalação do regime monárquico e a conservação de uma estrutura social e racial estratificada constituíram o pano de fundo das tentativas para implementar uma reforma penitenciária. Em contrapartida, reforçaram, por parte das autoridades do Estado, os mecanismos de controle e encarceramento já existentes (AGUIRRE, 2009, p. 45). As dinâmicas penitenciárias do século XIX e início do XX apresentaram suas fragmentações a partir da elaboração dos regulamentos das casas de correção. Tais regulamentos tinham como objetivo apontar as principais regras de funcionamento das casas prisionais, delineando questões sobre tratamento penal, trabalho prisional, modelo de sistema penitenciário etc. (ALMEIDA, 2014, p. 85 ss.).

Logo confeccionado o projeto da Casa de Correção do Rio de Janeiro, iniciaram-se os debates sobre qual sistema penitenciário adotar: o modelo da Pensilvânia ou de Auburn. A escolha inclinou-se para o de Auburn, com algumas adaptações. No decorrer do século XIX, a Casa de Correção da Corte recolheu indivíduos das mais variadas origens, desde escravos oriundos de uma antiga prisão colonial, bem como indiciados, pronunciados e condenados. Importante referir que já o primeiro Regulamento, de 1850, preconizava que ali só seriam recolhidos os indivíduos condenados a cumprir a pena de prisão com trabalho. Os demais seriam enviados à Casa de Detenção do Rio de Janeiro, anexa à Casa de Correção. A partir de 1882, com um novo regulamento, a principal prisão brasileira na época estabeleceu regras mais claras e definidas sobre o funcionamento da casa. O Regulamento de 1882 indicava que seria mantido o modelo penitenciário de Auburn. Dessa forma, a Casa de Correção do Rio de Janeiro estaria designada para o cumprimento da pena de prisão com trabalho. Concomitantemente, fora estabelecido um regime progressivo de cumprimento de pena. Este sistema dava-se da seguinte forma: o período inicial seria com o confinamento absoluto; após, haveria a transferência para uma penitenciária agrícola; como última etapa, a obtenção do livramento condicional. Em síntese, realizava-se uma associação de regimes prisionais, ou seja, adotava-se o sistema de Auburn somado ao de Filadélfia, combinados com o método do regime progressivo irlandês (ROIG, 2005, p. 79). Em 1910, foi decretado um novo regulamento para a Casa de Correção, estabelecendo um sistema auburniano com certa flexibilidade. Conforme Américo Ribeiro de Araujo (1918, p. 183), o sistema de Auburn atenuado aplicava-se da seguinte forma: usava-se a segregação celular para comer e dormir; e trabalho em comum, durante o dia, sob o regime do silêncio.

A aplicação eclética e fragmentada dos sistemas penitenciários também se estendeu a outras prisões que surgiram posteriormente. A Casa de Correção de São Paulo, cuja construção iniciou em 1839, vindo a ser finalizado em 1852, seguiu o regulamento da prisão do Rio de Janeiro, adotando o regime prisional de Auburn. No Rio Grande do Sul, o Regulamento da Casa de Correção de Porto Alegre, feito no ano de 1896, determinava algumas regras sobre a administração do estabelecimento, a qual deveria ser composta por um administrador, um escriturário, um médico e guardas (PEDROSO, 2003, p. 58). Definia também o funcionamento do trabalho prisional dos condenados, sua jornada e recompensa (PEDROSO, 2003, p. 63-64). Em 1913, com um novo regulamento, a administração da casa prisional sofreu leves mudanças. De um modo geral, a administração da Casa de Correção era feita pela Chefatura de Polícia, com o apoio de guardas, delegados, carcereiros e auxiliares. O Regulamento mencionava também os caracteres do pretendido projeto correcional, tendo como base o trabalho, a educação e a religião. Esse projeto tinha como meta a correção do indivíduo, ou seja, a pretensa regeneração do sujeito. Para tanto, a criação de oficinas de trabalho, a realização de aulas de alfabetização e a permissão de cultos religiosos identificavam a tentativa de

“recuperação” do recolhido. O novo Regulamento modificou a jornada de trabalho e previu a criação de mais oficinas. (PEDROSO, 2003, p. 70). Depois da imposição do trabalho como forma de correção, a educação era uma das fortes ações da casa a fim de que o detento fosse *corrigido*. Nesse mesmo regulamento, estava prevista também a realização de cerimônias religiosas. Por tudo, os regulamentos citados acima demonstravam determinadas regras de tratamento penal e cumprimento de pena. As dinâmicas locais das casas de correção apresentaram fragmentações do quadro normativo nacional, reproduzindo um traço característico do processo de decodificação penitenciária.

Também foi possível notar esse mesmo traço no que diz respeito à execução da pena. O art. 409 do Código Penal de 1890 elucidava algumas disposições sobre o cumprimento da pena, afirmando que enquanto não entrasse em inteira execução o sistema penitenciário, a pena de prisão celular seria cumprida como a de prisão com trabalho nos estabelecimentos penitenciários existentes segundo o regime da época; já nos lugares em que não houver, seria convertida em prisão simples, com aumento de um sexto da pena. Conforme Armida Bergamini Miotto (1992, p. 67), o artigo queria esclarecer que enquanto não entrasse em completa execução o sistema penitenciário proposto pelo Código de 1890, continuava-se sendo observado o regime do Código do Império. Destarte, a situação continuaria praticamente a mesma. Alguns fatores concorriam para essa situação: a existência de poucos estabelecimentos que correspondessem aos termos legais; a grande dificuldade de alguns Estados em construir estabelecimentos semelhantes; a impossibilidade em transportar os condenados da sua comarca para a prisão adequada. Independentemente destes fatores, tal situação demonstra certa característica de fragmentação do quadro normativo.

3 HETEROGENEIDADE DO QUADRO NORMATIVO E CONTINUIDADES NO SÉCULO XX

O século XX assistiu à formação dos diplomas penais e processuais penais que estão em vigor na atualidade. O Código Penal de 1890 sofreu várias alterações nos anos seguintes de sua publicação. No entanto, apenas em 1940, durante o governo de Getúlio Vargas, foi promulgado um diploma criminal, em vigência até hoje. O Código de Processo Penal foi publicado em 1941. Já a Lei de Execução Penal foi promulgada em 1984, após décadas de tentativas fracassadas de formação de um Código de Execução Penal.

O Código Penal de 1940 apresentou novas espécies de penas: privativas de liberdade; restritivas de direitos; e de multa. As penas privativas de liberdade se dividem em reclusão e detenção. A pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semiaberto ou aberto. A de detenção, em regime semiaberto, ou aberto, salvo necessidade de transferência a regime fechado. As mulheres cumprem as penas em estabelecimento próprio, observando-se os deveres e direitos inerentes à sua condição pessoal (art. 37). Por regime fechado considera-se a execução da pena em estabelecimento de segurança máxima ou média; por regime semiaberto, a execução em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar; e por regime aberto, a execução em casa de albergado ou estabelecimento adequado. Não obstante, a execução da pena deve respeitar o regime progressivo. O art. 75, do Código Penal, preceitua o limite de cumprimento das penas privativas de liberdade, não podendo exceder a 30 anos. Este dispositivo corroborou com o já disposto no Código Penal de 1890, no que tange ao limite temporal das penas.

A suspensão condicional da pena está prevista no art. 77, do Código Penal. Ela cabe para os casos em que a pena privativa de liberdade não for superior a 2 anos, podendo ser suspensa por 2 a 4 anos, desde que não seja possível a substituição por penas restritivas de direitos. Para tanto, o condenado não deve ser reincidente em crime doloso, como também a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e outros elementos se verificarem positivamente. O condenado ficará sujeito, durante o prazo da suspensão, ao cumprimento de determinadas condições estabelecidas pelo juiz. O livramento condicional encontra-se no art. 83, do Código Penal de 1940, e os requisitos para sua concessão são bem menos rígidos do que os previstos no Código de 1890. O Código de 1890 recebeu duras críticas quanto às restrições impostas ao benefício, especialmente por não se conceder, na época, para condenados cujo restante da pena a cumprir era maior de dois anos. Mais brando é o instituto do Código atual.

O instituto da reabilitação, por sua vez, está compreendido no art. 94. A reabilitação alcança quaisquer penas aplicadas em sentença definitiva, além de assegurar ao reabilitado o sigilo sobre as informações e registros de seu processo e condenação (art. 93). A reabilitação será revogada de ofício ou a requerimento do Ministério Público, caso o reabilitado seja condenado, como reincidente, a pena que não seja de multa, em decisão definitiva (art.95).

O Código Penal de 1940 trouxe outra questão diferencial, se comparada com a legislação penal do fim do século XIX: as medidas de segurança, as quais não estavam presentes no Código Penal de 1890. Naquele período, as pessoas que possuíam determinada doença mental eram encaminhadas, em um primeiro momento, para as casas prisionais. Após, dependendo do estado psíquico do indivíduo ele seria conduzido a

um hospital psiquiátrico. As penas criminais se verificam a partir de uma concepção retributiva da culpabilidade pelo fato praticado; diferentemente, as medidas de segurança se formam pela ideia de periculosidade do indivíduo, provindo duas espécies de medida, uma de natureza preventiva e outra de natureza assistencial (art. 96). A internação em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico é a medida de prevenção aplicada; já a sujeição a tratamento ambulatorial diz respeito à medida assistencial. O código ainda refere que a medida de segurança não se aplica ou deixa de se aplicar quando estiver extinta a punibilidade.

O Código de Processo Penal foi publicado em 1941. O seu Livro IV apresentou diversos dispositivos destinados à execução da pena. Trata-se de normas processuais sobre execução das penas em espécie, incidentes, institutos e causas extintivas da punibilidade, reabilitação, medidas de segurança etc. O Livro IV do Código de Processo Penal de 1941 passou a disciplinar pela primeira vez na legislação brasileira a execução da pena e da medida de segurança. Importante mencionar que a implantação da Lei de Execução Penal, em 1984, determinou algumas modificações no cumprimento da pena privativa de liberdade. Além disso, incorporou dispositivos previstos originalmente no diploma penal e processual penal.

O primeiro projeto relacionado ao quadro normativo da execução da pena se deu com o *Projeto de Código Penitenciário da República* de 1933, elaborado por Cândido Mendes de Almeida, José Gabriel de Lemos Brito e Heitor Pereira Carrilho. O Projeto recebeu certa influência da escola positiva; possuía 855 artigos, divididos em 24 títulos. (MIOTTO, 1975, p. 109). Com o advento do Estado Novo e estando em discussão o Código Penal de 1940, o projeto foi abandonado, eis que discrepava do novo diploma penal.

Em 1951, o Projeto n. 636, do Deputado Carvalho Neto, resultou na Lei n. 3.274/1957 (Normas Gerais de Regime Penitenciário). A matéria tratada dizia respeito à individualização da pena, classificação dos sentenciados para efeito do cumprimento da pena, trabalho prisional, estabelecimentos adequados, educação moral, intelectual, física e profissional, livramento condicional, assistência social; tratava ainda de elementos técnicos para aplicação das respectivas normas, como preparo técnico do pessoal, cadastro penitenciário, padronização de estabelecimentos etc. (MIOTTO, 1975, p. 113).

Em 1956, o Ministro da Justiça Nereu Ramos constituiu uma Comissão para elaboração de um código penitenciário. Os estudos foram conduzidos pelo Vice-Presidente Oscar Penteadó Stevenson, tendo sido concluídos em 1957, com a apresentação do Anteprojeto de Código Penitenciário. Este Anteprojeto dividia a matéria em duas partes: uma parte geral e uma parte especial, com 315 artigos ao todo. Por vários motivos, o Anteprojeto sequer foi enviado ao Congresso Nacional e o Governo se satisfez com o Projeto n. 636, de 1951 (MIOTTO, 1975, p. 113).

Em 1963 sobreveio o Anteprojeto de Código das Execuções Penais, de Roberto Lyra. A matéria desse Anteprojeto estava distribuída em 14 títulos, além das disposições finais, tendo 250 artigos (MIOTTO, 1975, p. 113). O anteprojeto estabelecia normas gerais do regime de cumprimento das penas e medidas de segurança, direitos e deveres do preso, assistência ao preso e ao egresso. Apresentou parâmetros de humanidade, legalidade, jurisdicionalidade e responsabilidade (LYRA, 1963, p. 10). Com o golpe civil-militar de 1964, a comissão e, por conseguinte, o Anteprojeto, desfizeram-se, eis que a época não apresentava um momento propício à reflexão.

Em 1970 foi a vez do Anteprojeto de Código de Execuções Penais, elaborado por Benjamim Moraes Filho. A revisão foi realizada pelo próprio autor, José Frederico Marques, José Salgado Martins e José Carlos Moreira Alves. A matéria do Anteprojeto estava organizada em 14 títulos, tendo 240 artigos (MIOTTO, 1975, p. 116). Diante da necessidade de modificação da lei penal e a construção de um novo código penal, o Anteprojeto de Benjamim Moraes Filho foi afastado a fim de se retomar a iniciativa de reforma dos códigos.

Percebe-se deste ligeiro apanho uma dificuldade, por diferentes motivos, de implementar no país um código apropriado e autônomo sobre normas de execução penal. Este ponto corrobora com o resultado da evolução do quadro normativo da execução da pena, demonstrando características de fragmentação e heterogeneidade.

A reforma da parte geral do Código Penal e a elaboração da Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210/1984) deram-se da necessidade de jurisdicionalizar a execução da pena, conclamando ao indivíduo condenado direitos fundamentais inerentes a ele. Entretanto, foi somente com a construção da Constituição Federal de 1988 que esse tratamento da execução penal recebeu um enredo constitucional. Em seu primeiro artigo, a LEP elucida o objetivo da execução penal: “efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. Conforme a referida lei, são assegurados ao condenado e ao internado todos os direitos não atingidos pela sentença ou pelo diploma (art. 3º). Ainda, não existirá qualquer discriminação de natureza racial, social, religiosa ou

política. Não obstante, de modo a orientar a individualização da execução penal, os detentos condenados serão classificados conforme os seus antecedentes e personalidade (art. 5º).

A LEP prevê uma série de medidas assistenciais que objetivam prevenir o cometimento do crime e permitir um retorno à convivência em sociedade (art. 10). Essa assistência também se aplica ao egresso. Ela se divide em seis orientações: material, que constitui o fornecimento de alimentos, vestuário e instalações higiênicas; à saúde, que diz respeito ao atendimento médico, farmacêutico e odontológico; jurídica, para aqueles que não têm recursos financeiros para constituir defensor; educacional, no que tange à instrução escolar e formação profissional do preso; social, relacionada ao amparo destinado ao preso, com o intuito de prepará-lo para o retorno à sociedade; e religiosa, com a liberdade de culto.

A LEP enaltece, no art. 40, o respeito à integridade física e moral dos condenados e dos presos provisórios por parte de todas as autoridades. Já no art. 41 está elencada uma gama de direitos relacionados ao preso. São eles: alimentação suficiente e vestuário; atribuição de trabalho e remuneração; Previdência Social; constituição de pecúlio; proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação; exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena; assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa; proteção contra qualquer forma de sensacionalismo; entrevista pessoal e reservada com o advogado; visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados; chamamento nominal; igualdade de tratamento salvo quanto às exigências da individualização da pena; audiência especial com o diretor do estabelecimento; representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de direito; contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes; atestado de pena a cumprir, emitido anualmente, sob pena da responsabilidade da autoridade judiciária competente.

Os órgãos que fazem parte da execução penal, conforme o art. 61, da Lei de Execução Penal, são os seguintes: o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o Juízo da Execução; o Ministério Público; o Conselho Penitenciário; os Departamentos Penitenciários; o Patronato; o Conselho da Comunidade; e a Defensoria Pública. A competência da execução penal diz respeito ao Juízo da Execução, cujo juiz será indicado na lei de organização judiciária de cada Estado; do contrário, será o mesmo magistrado da sentença (art. 65). O Juiz da execução tem competência a partir do trânsito em julgado da sentença condenatória, cabendo uma série de atribuições (art. 66) relativas estritamente à aplicação e execução da pena.

Sobre os estabelecimentos penais, a LEP refere que eles serão destinados ao condenado, ao submetido à medida de segurança, ao preso provisório e ao egresso (art. 82). No entanto, a mulher e o maior de sessenta anos serão recolhidos a estabelecimento próprio e adequado à sua condição pessoal, separadamente. É permitido que um mesmo conjunto arquitetônico abrigue estabelecimentos de destinação diversa, porém desde que devidamente isolados.

Outros dispositivos tratam dos institutos da execução penal, como, por exemplo: progressão (art. 112); regressão (art. 118); remição (art. 126), livramento condicional (art. 131) e outros.

A edição de uma lei específica para regular a execução das penas e das medidas de segurança foi uma importante conquista. A instituição de uma lei exclusiva para regular a execução penal se conecta à autonomia científica da disciplina. A LEP possibilitou, diferentemente dos diplomas existentes até a sua publicação, atender a todos os problemas relacionados com a execução penal, desde matérias atinentes aos organismos administrativos, à intervenção jurisdicional e, sobretudo, ao tratamento penal em suas diversas fases e estágios. A execução das penas e das medidas de segurança deixa de ser um Livro do Código de Processo Penal de 1941 e passa a ingressar o mundo jurídico brasileiro com certa autonomia. Resta refletir se, de fato, a execução penal saiu do hiato de legalidade em que historicamente se encontrou.

A Constituição Federal admite, em contrapartida, a fragmentação da legislação de execução penal, na medida em que concede a competência concorrente para legislar sobre direito penitenciário entre a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, I, CF), permitindo, assim, a inauguração de diversos decretos estaduais e regimentos penitenciários. A criação de uma variedade de normas sobre o cumprimento de pena entre os diversos Estados brasileiros escancara as regionalidades decorrentes das idiosincrasias de cada lugar. Em suma, a autonomia legislativa conquistada pela Lei de Execução Penal, em 1984, é preterida, a partir de 1988, pela criação dos regimentos penitenciários estaduais e a conseguinte afirmação de costumes e tratamentos domésticos relativos às dinâmicas de execução da pena nas diferentes regiões do país.

4 TRAÇOS DE UM PROCESSO DE DECODIFICAÇÃO PENITENCIÁRIA: COMPLEXIDADE, PERSISTÊNCIAS E IMPACTOS

A principal característica do processo de decodificação penitenciária é a constante confusão e disparidade proveniente da fragmentação do respectivo corpo normativo (leis, decretos, regulamentos, regimentos etc.) e das dinâmicas e práticas penitenciárias em todo o país. Trata-se, em outras palavras, de um processo de fracionamento da legislação de execução penal. Para tanto, algumas observações são necessárias.

Para o estudo da execução penal no Brasil, devemos examinar, exclusivamente, as normas penais substantivas, ou, também, as de caráter processual e inclusive administrativo? A resposta a esta pergunta apresenta a complexidade em torno da análise do quadro normativo da execução penal no país. As fontes normativas que regulam o direito material e processual de execução das penas privativas de liberdade (no sentido mais amplo, que regulam a atividade de execução das sentenças penais) não se encontram em um único corpo legal. Existe uma significativa dispersão normativa, a qual precisamente tem sido objeto de variadas críticas (BEIRAS, 2009, p. 106).

O Direito constitucional apresenta normas penais e processuais penais, como as proibições de detenção arbitrária, da pena de morte, da prisão perpétua e da prisão por dívida. A Constituição consagra ainda regras características da execução ao estabelecer a personalidade e a individualização da pena como garantia do homem perante o Estado. O Direito penal material ilustra normas sobre a etapa do cumprimento das penas e medidas de segurança. O Direito processual penal, além de prever um Livro sobre execução da pena, fornece aspectos do Direito Penitenciário propriamente dito, previsto em lei e, por vezes, em regimentos penitenciários. O Direito administrativo, por sua vez, expõe numerosas questões e formalidades processuais prévias à atuação dos juízes. Trata-se de uma espécie de primeira instância, todavia de índole administrativa e destinada ao arbítrio e convencimento da direção dos estabelecimentos. Este panorama do quadro normativo da execução penal não mostra, a nosso ver, uma autonomia plena. Esboça, por outro lado, uma *autonomia integradora*, eis que busca uma vinculação entre as normas de caráter de execução da pena com as de caráter penal e processual penal (BEIRAS, 2009, p. 107).

O problema das fontes da execução penal brasileira está evidenciado na própria legislação específica. A LEP reconhece o caráter material e processual de muitas de suas normas; evoca todo o complexo de princípios e regras que delimitam e jurisdicionizam a execução das medidas de reação criminal. A construção e a persistente fragmentação da legislação de execução penal possibilita refletir a complexidade do quadro normativo no contexto brasileiro, em que as regionalidades fazem com que cada estado tenha uma dinâmica de sistema penitenciário completamente distinto de outro estado.

As contradições e ambiguidades em torno da complexidade do quadro normativo possibilitam pensar na existência de um processo de decodificação penitenciária. Este processo é caracterizado pela persistente desordem e heterogeneidade da legislação e das dinâmicas penitenciárias brasileiras. Por meio dele, é possível entender o mosaico de normas e o problema das fontes mencionado no item anterior.

Trata-se de um grave processo de decodificação da legislação penal (ZAFFARONI; BATISTA; ALAGIA; SLOKAR, 2011, p. 410), em que a matéria tratada se amontoa na velha forma das recopilações ou ordenações coloniais. Inicialmente, o processo se manifestou com a distribuição das dinâmicas dos regulamentos das casas de correção. A aplicação heterogênea e fragmentada dos sistemas penitenciários se estendeu a diversos contextos prisionais do século XIX e XX. As práticas locais das casas de correção apresentavam fragmentações do quadro normativo brasileiro. Os regulamentos mencionados neste trabalho demonstravam distintas regras de tratamento penal e cumprimento de pena. Atualmente, a legislação de execução penal se encontra fragmentada perante os diversos sistemas penitenciários existentes no país, do ponto de vista legal, jurisdicional e administrativo. Esta heterogeneidade de leis e decretos provenientes de regulamentos regionais de execução penal é uma característica notória do processo de decodificação penitenciária. Alguns impactos podem ser visualizados a seguir.

O impacto do processo de decodificação penitenciária pode ser visualizado na fragmentação da legislação de execução penal, e na desenvoltura das políticas criminais e penitenciárias no país. Uma importante ferramenta de leitura e análise do panorama da execução penal no Brasil é o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional, vinculado ao Ministério da Justiça. A partir desta publicação é possível delinear as políticas direcionadas ao sistema prisional em geral.

No primeiro semestre de 2015, o DEPEN publicou o relatório relativo ao mês de junho de 2014. O INFOPEN é um sistema de informação estatística do sistema prisional brasileiro. O sistema, atualizado desde 2004, resume as informações sobre prisões e populações carcerárias. Em 2014, houve várias mudanças na

metodologia no instrumento de informações, a fim de melhorar o diagnóstico do sistema prisional e, assim, permitir o desenvolvimento políticas públicas mais adaptadas à realidade do cárcere.

Apesar de todos os esforços do DEPEN, mesmo com prazos estendidos, repetidas solicitações e adequação do formato de entrega dos dados, o Estado de São Paulo não respondeu ao relatório. Este estado é responsável pela custódia de mais de um terço da população carcerária. As informações utilizadas pelo DEPEN sobrevieram do portal eletrônico da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo. Ocorre que outras informações não foram obtidas e ficaram de fora do relatório, apesar da relevância para o diagnóstico penitenciário nacional. Há também registros de informações colhidas equivocadamente. Algumas foram corrigidas pelo DEPEN. Conclui-se, diante disto, que existe significativa dificuldade no acesso aos dados dos estados, por diversas circunstâncias regionais e locais, o que não permite maior clareza e análise adequada para o desenvolvimento de políticas criminais e penitenciárias direcionadas às realidades carcerárias do país.

5 CONCLUSÃO

O trabalho procurou apresentar alguns rascunhos das contradições em torno da complexidade do quadro normativo da execução penal no Brasil. Observou-se a existência de um processo de decodificação penitenciária caracterizado pela persistente desordem e heterogeneidade da legislação e das dinâmicas penitenciárias brasileiras. O estudo da fundação e construção da legislação de execução penal no Brasil possibilitou compreender a existência de um processo de decodificação penitenciária cuja característica é a constante confusão e disparidade proveniente da fragmentação do respectivo corpo normativo e das dinâmicas e práticas penitenciárias. Inicialmente, o processo foi observado na distribuição das dinâmicas dos regulamentos das casas de correção, os quais demonstravam distintas regras de tratamento penal e cumprimento de pena. Na atualidade, a legislação de execução penal mostra seus fragmentos perante os diversos sistemas penitenciários existentes no país. Esta heterogeneidade de leis e decretos provenientes de regulamentos regionais de execução penal é uma característica clara do processo de decodificação penitenciária.

O impacto desse processo pode ser visto, por exemplo, diante da publicação do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça. O levantamento é um importante instrumento de leitura e análise do panorama da execução penal no Brasil; possibilita o delineamento de políticas públicas direcionadas ao sistema prisional em geral. Por variadas circunstâncias regionais e locais, a recente publicação do DEPEN apresentou notória dificuldade de acesso a determinados dados dos sistemas penitenciários estaduais, não permitindo melhor nitidez e adequação diante da construção de ações de enfrentamento em torno da execução penal brasileira.

REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, Carlos. Cárcere e sociedade na América Latina, 1800-1940. In: MAIA, Clarissa Nunes et al. **História das prisões no Brasil**, volume I. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.
- ALMEIDA, Bruno Rotta. Um século de reclusão: Sistema prisional e encarceramento no Rio Grande do Sul no distanciar de cem anos. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, ano 175, n. 464, Rio de Janeiro, 2014.
- ARAUJO, Americo Ribeiro de. **Sciencia penitenciaria positiva**. Rio de Janeiro: Livraria e Editora de Leite Ribeiro & Mauricio, 1918.
- BEIRAS, Iñaki Rivera. **La cuestión carcelaria: historia, epistemología, derecho y política penitenciaria**. 2 ed. Buenos Aires: Del Puerto, 2009.
- BITTAR, Eduardo (org.). **História do direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2003.
- CHAVES, João. **Sciencia penitenciaria**. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, 1923.
- FREITAS, Ricardo de Brito A. P. **As razões do positivismo penal no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

GAUER, Ruth Maria Chittó. Violência e medo na fundação do Estado- Nação. **Civitas Revista de Ciências Sociais**, Ano 1, nº 2, dez 2001.

LYRA, Roberto. **As execuções penais no Brasil (legislação, problemas e soluções)**. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense, 1963.

MIOTTO, Armida Bergamini. **Curso de direito penitenciário**. São Paulo: Saraiva, 1975.

_____. **Temas penitenciários**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992,

MORAES, Evaristo de. **Prisões e instituições penitenciárias no Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria Editora Conselheiro Candido de Oliveira, 1923.

NEDER, Gizlene. **Illuminismo jurídico-penal luso-brasileiro: obediência e submissão**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

PEDROSO, Célia Regina. **Os signos da opressão: história e violência nas prisões brasileiras**. São Paulo: Arquivo do Estado, 2002.

PEDROSO, Rita de Cássia Ribeiro. **“Treze anos estou contando nas grades da correção”**: um estudo em memória dos “infelizes sentenciados” da casa de correção de Porto Alegre, 1896-1913. Dissertação (Mestrado em História). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

PIERANGELI, José Henrique. **Códigos penais do Brasil: evolução histórica**. 2. ed. São Paulo: RT, 2001.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Direito e prática histórica da execução penal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ZAFFARONI, E. Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito penal brasileiro: primeiro volume – teoria geral do direito penal**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

_____; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

A INVISIBILIDADE DO PRESO IDOSO NOS DOCUMENTOS JURÍDICOS DE EXECUÇÃO NO BRASIL

*Marina Portella Ghiggi
Universidade Católica de Pelotas
marinaghiggi@yahoo.com.br*

RESUMO: Diante do envelhecimento populacional, diversas características sociais são alteradas, dentre elas o perfil etário da população encarcerada. Assim, é preciso que sejam analisadas as implicações do envelhecimento no e do cárcere, para que sejam identificadas as (eventuais) vulnerabilidades existentes. O presente estudo trata de um pequeno possível recorte do assunto, pretendendo analisar documentos jurídicos relacionados à execução penal, sob o prisma da garantia de direitos à população idosa encarcerada, tendo em vista a premente necessidade de um olhar especializado ao novo contexto. Foram analisados a Lei de Execução Penal, o Regimento Disciplinar Penitenciário do Rio Grande do Sul, o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário e a Resolução nº 257/11 – CIB/RS. Ademais, o trabalho enfatizará a invisibilidade legislativa em relação ao grupo, que, em geral, não possui direitos e garantias expressamente previstos às suas peculiaridades.

Palavras-chave: Idoso encarcerado. Políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

O envelhecimento populacional, característica atual evidente nos países chamados em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, possui reflexos em diversas áreas sociais. O país, seguindo exemplos de outros tantos, precisa começar a pensar e instituir reformas para melhor lidar com a nova realidade, uma vez que diferentes estruturas são necessárias de acordo com as peculiaridades da população, inclusive as etárias. Os diversos reflexos do envelhecimento estarão também atingindo profundamente o sistema penal, processual penal e de execução penal em um futuro não distante.

Em que pese o número de idosos encarcerados ainda seja pequeno no Brasil, constatou-se aumento de, por exemplo, 45,91% da população idosa encarcerada entre dezembro de 2008 e dezembro de 2011, segundo dados mais recentes disponibilizados pelo Departamento Penitenciário Nacional.

Já a Superintendência de Serviços Penitenciários do Rio Grande do Sul informa que, atualmente, existem 424 presos com mais de 60 anos no estado, o que representa 1,34% da população prisional gaúcha.

Ademais, também se salienta o percentual de 9,02% (equivalente a 2.844 pessoas) de presos com idade entre 46 e 60 anos.

Em sede de dissertação de mestrado em Ciências Criminais (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul), discutiu-se a problemática criminológica do preso idoso, atentando-se para a escassez de estudos brasileiros sobre o tema e alertando-se para a novel realidade prisional fornecida pela inversão da pirâmide etária e pela atual política de encarceramento em massa.

Seguindo a abordagem, o presente estudo pretende-se um pequeno e readequado recorte do tema, tendo como objetivos analisar documentos jurídicos relacionados à execução penal, sob o prisma da garantia de direitos à população idosa encarcerada, tendo em vista a premente necessidade de um olhar especializado ao novo contexto.

Ademais, o trabalho objetivará evidenciar tal necessidade de previsões de direitos e garantias voltadas especificamente à população idosa, apontando as peculiaridades que os justificam, especialmente as referidas por criminólogos e pesquisadores de países que já lidam com tal realidade de forma mais presente em suas penitenciárias.

Assim, a técnica de pesquisa empregada será a análise documental dos instrumentos jurídicos sobre execução penal, mais especificamente, a Lei de Execução Penal, o Regimento Disciplinar Penitenciário do Rio Grande do Sul, o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário e a Resolução nº 257/11 – CIB/RS. Os referidos documentos foram escolhidos por conterem as principais orientações em termos de organização prisional do país e do estado da autora (Rio Grande do Sul).

O trabalho alinha-se com a temática do Grupo de Trabalho “Antropologia nas prisões: sobrecargas de segregações” na medida em que traz à discussão a prisão de idosos que, pelas características inerentes ao envelhecimento, são pessoas potencialmente sujeitas a maior vulnerabilidade do cárcere. Ademais, o trabalho enfatizará a invisibilidade legislativa em relação ao grupo, que, em geral, não possui direitos e garantias expressamente previstos às suas peculiaridades.

2 LEI DE EXECUÇÃO PENAL (LEI Nº7.210/84)

A Lei de Execução Penal, instrumento jurídico sobre a execução penal no país, é uma lei bastante avançada em termos de previsões de direitos dos presos e que não esqueceu totalmente das particularidades dos presos idosos, em que pese as suas poucas previsões específicas a respeito sejam bastante superficiais.

Em uma visão geral, existem previsões expressas relacionadas ao trabalho prisional (art.32, §2º), necessidade de separação do preso maior de 60 anos a estabelecimento adequado à sua condição pessoal (art.82, §1º) e prisão albergue domiciliar (art.117, I).

Consta, no artigo 32 da lei, que na atribuição do trabalho deverão ser levadas em conta a habilitação, a condição pessoal e as necessidades futuras do preso, bem como as oportunidades oferecidas pelo mercado, sendo que o § 2º dispõe que os maiores de 60 (sessenta) anos poderão solicitar ocupação adequada à sua idade.

Já o artigo 82 refere que a mulher e o maior de sessenta anos, separadamente, serão recolhidos a estabelecimento próprio e adequado à sua condição pessoal. Em que pese louvável tal previsão, há que se ponderar que não há qualquer detalhamento do direito assegurado, como por exemplo, a necessidade de adequação arquitetônica de acessibilidade. Caberia, em tese, aos estados legislarem a respeito de tal separação e das adequações necessárias. No Rio Grande do Sul, salvo melhor juízo, não há qualquer separação dos presos de acordo com a idade, nem qualquer norma prevendo procedimentos ou critérios para efetivação desta garantia.

Por fim, no artigo 117 da Lei de Execução Penal, incorrendo no erro legislativo de não adequação da idade ao Estatuto do Idoso (que prevê a idade de 60 anos para a pessoa ser considerada idosa), estabelece que se admitirá o recolhimento do beneficiário de regime aberto em residência particular quando se tratar de condenado maior de 70 anos.

3 REGIMENTO DISCIPLINAR PENITENCIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL

O Regimento Disciplinar Penitenciário do Rio Grande do Sul (Decreto nº 46.534, de 8 de agosto de 2009) foi criado para atender às disposições da Lei de Execuções Penais, buscando estabelecer os princípios básicos da conduta, disciplina e direitos dos presos no Sistema Penitenciário do estado.

A leitura do documento leva, imediatamente, a uma primeira percepção: enquanto em relação aos “Deveres do preso” (art.5º) o regimento complementa a Lei de Execução Penal, trazendo novas proibições, em relação aos “Direitos do preso” (art.6º), o regimento em nada acrescenta à LEP, flagrantemente omissa em relação aos direitos dos presos idosos na apuração de faltas disciplinares, conforme já visto. Ora, sendo o regulamento datado de 2009, poderia ter havido uma complementação de direitos dos idosos. Da mesma forma acontece com o trabalho prisional. O regimento em nada acrescenta as disposições da LEP, limitando-se à remissão a seus artigos sobre trabalho prisional (art.8º).

Após elencar todas as hipóteses de faltas disciplinares de natureza grave, média e leve, o regulamento, em seu artigo 17, prevê as circunstâncias que atenuam a sanção aplicada ao infrator, quais sejam, a ausência de infrações anteriores, o baixo grau de participação no cometimento da falta, ter confessado, espontaneamente, a autoria de infração, ter agido sob coação resistível, ter procurado, logo após o cometimento da infração, evitar ou minorar os seus efeitos e, finalmente, ter menos de 21 anos **ou mais de 60 anos na data da falta**.

Conforme se percebe, tais situações são bastante similares com as circunstâncias atenuantes da pena privativa de liberdade previstas no art.65 do Código Penal. Entretanto, em relação à idade, diferente do Código Penal no qual a circunstância atenuante é aplicável apenas quando o agente tiver **mais de 70 anos** na data da sentença, o Regimento Disciplinar Penitenciário do Rio Grande do Sul, de forma louvável, obedeceu aos ditames do Estatuto do Idoso e conferiu o direito de diminuição de pena a todos aqueles considerados idosos no país, ou seja, a todos os **maiores de 60 anos**.

Assim, em que pese o Regimento tenha perdido a oportunidade de prever de forma expressa direitos que garantissem ao preso idoso sua não maior vulnerabilidade no processamento da falta disciplinar, é de se salientar a atenção do legislador estadual em adequar o Regimento, ao menos no que toca às circunstâncias atenuantes, ao Estatuto do Idoso, não insistindo no erro dos legisladores pátrios que, à revelia do documento legal responsável por ditar quem são os idosos do Brasil, estipulam a idade de 70 ou 80 anos para garantia de direitos que julgam pertinentes.

4 PLANO NACIONAL DE SAÚDE NO SISTEMA PENITENCIÁRIO E RESOLUÇÃO Nº 257/11 – CIB/RS

Em busca de documentos normativos sobre a saúde prisional, localizou-se, em âmbito nacional a Portaria Interministerial nº 1.777, de 9 de setembro de 2003. Tal portaria aprovou o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário, que tem como destinação, segundo o documento, “prover a atenção integral à saúde da população prisional confinada em unidades masculinas e femininas, bem como nas psiquiátricas”.

Quando de sua edição, em 2003, ao ressaltar importância das implementações de ações e serviços de saúde, o Plano trabalhava com uma população carcerária de 200 mil pessoas. Hoje, doze anos após, a população carcerária brasileira é de quase 700 mil presos.

Feita tal atualização, ao analisar-se o documento, percebe-se que o Plano Nacional de Saúde no Sistema Prisional é totalmente omissivo em relação à saúde da população idosa encarcerada.

Há previsão das seguintes linhas de ação: a) Controle de tuberculose; b) Controle de hipertensão e diabetes; c) Dermatologia sanitária – hanseníase; d) Saúde Bucal; e) Saúde da Mulher.

Em relação à saúde bucal, em que pese pesquisa de saúde bucal mais recente no país (SB Brasil, 2010), constatando que apenas 7,3% dos idosos entre 65 e 74 anos não usam algum tipo de prótese dentária, o Plano não traz qualquer previsão específica nesse sentido, embora a saúde bucal seja uma das abordagens mais detalhadas do documento.

Conforme se percebe, o idoso, em termos de saúde prisional, é completamente esquecido pelos instrumentos normativos e, conseqüentemente, assim também o é no dia-a-dia das penitenciárias.

Ao menos dois exemplos de descaso com a saúde dos presos e, em especial, dos presos idosos, foram tratados em sede de dissertação de mestrado, tendo por base a Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. O primeiro deles foi o de um homem de mais de 60 anos, encontrado deitado em sua cela, com o pé erguido para o alto, com uma “visível expressão de dor e sofrimento”. Segundo consta, ele teria esperado tanto tempo por atendimento que a gangrena da qual sofria teria avançado demais. Depois de meses lutando e chorando por atendimento, foi levado ao hospital, onde recebeu a notícia de que teria que amputar o pé. Entretanto, não havia vagas para tratar e fazer a cirurgia de um detento. Então, foi ele mandado de volta ao presídio, para aguardar até o dia em que surgisse uma possibilidade de atendimento (GHIGGI, 2012).

O segundo, retratado pela Comissão na penitenciária Bangú, no Rio de Janeiro, foi o de um senhor negro de 65 anos, pisando descalço no chão, com a pele do rosto cheia de feridas. À Comissão o preso informou que sua pele foi descamando aos poucos e, além do rosto, as feridas já haviam se espalhado pelo pescoço e pelas costas, sendo que ele desconhecia a causa, uma vez que não tivera atendimento médico (idem).

Uma prudente previsão do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário, diante do atual cenário de encarceramento em massa com envelhecimento acentuado da população, seria o de ao menos indicar a necessidade de um geriatra (ainda que itinerante) compor a equipe de profissionais da saúde que atuarão no sistema prisional, quando houver presos idosos. Seguir-se-ia a mesma lógica de atenção dada, de forma louvável, à saúde da mulher presa.

Em que pese o Plano indique uma “equipe mínima”, composta por médico, enfermeiro, dentista, psicólogo, assistente social, auxiliar de enfermagem e atendente de consultório dentário, seria interessante que houvesse a indicação de profissional específico a ser direcionado às unidades prisionais que dele necessitassem.

Seguindo as orientações do Plano Nacional, os estados da federação deveriam criar seus próprios planos, adequados às necessidades regionais. O estado do Rio Grande do Sul assim o fez por intermédio da Resolução nº 257/11 – CIB/RS (Comissão Intergestores Bipartite).

No endereço eletrônico da Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, consta que a “implementação da rede de atenção à saúde no sistema prisional do Rio Grande do Sul tem como diretriz o **Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário**” (Portaria Interministerial nº 1.777/2003).

Conforme informações da Secretaria, as equipes de saúde prisional são compostas por sete profissionais de saúde (psicólogo, assistente social, médico, enfermeiro, técnico de enfermagem, odontólogo e auxiliar de consultório dentário), com carga horária de 20 horas semanais. São elencadas como prioridades “o controle e/ou redução dos agravos mais frequentes (tuberculose, HIV/AIDS), a atenção uso do crack, álcool e/ou outras drogas e o cuidado das gestantes/mães/bebês”.

Na mesma linha do Plano Nacional, a previsão estadual em nada contempla o idoso. Perdeu o Estado do Rio Grande do Sul, um dos mais envelhecidos do país, a oportunidade de ampliar as garantias dadas pelo Plano Nacional, com previsões específicas para a população idosa.

5 VISIBILIDADE NECESSÁRIA

No desenvolvimento da dissertação de mestrado, deparou-se com a escassez de estudos nacionais sobre envelhecimento prisional. Conforme se ponderou na ocasião, apenas uma obra brasileira envolvendo o estudo conjunto da Gerontologia e da Criminologia foi localizada. O livro escrito em 1978 por Heber Soares Vargas, intitulado *Geronto-Criminologia: a anti-socialidade na velhice*, conceitua a Geronto-Criminologia como sendo “o estudo sistemático do homem velho, considerado no âmbito das infrações penais e outras reações anti-sociais, tendo em vista o aumento progressivo da criminalidade geriátrica” (1978, p.19).

Entretanto, embora Vargas enfatize a necessidade de reconhecimento de uma nova área de estudo baseada na relação entre envelhecimento e criminalidade, não há análise de dados concretos sobre os idosos presos ou sugestões para melhor manejo prático do tema.

Assim, salvo engano, a literatura criminal brasileira não conta com uma análise *in loco* da realidade dos idosos presos, não restando outra alternativa senão a de, ao menos provisoriamente, buscar tal realidade em estudos estrangeiros, trabalho também realizado em sede de mestrado e que será brevemente resumido.

Azrini Wahidin, criminólogo inglês, aponta que os problemas enfrentados por pessoas idosas em instituições prisionais estão se tornando uma área de grande preocupação no Reino Unido, Estados Unidos e Austrália. Wahidin, em seu estudo, parte da premissa de que prisioneiros idosos se tornam vítimas de instituições prisionais quando suas necessidades se tornam *subsumidas* nas necessidades operacionais da prisão. O criminólogo salienta que a estrutura organizacional das prisões, a arquitetura e rotinas são falhas porque não conseguem lidar com as diferentes necessidades de seus internos (GHIGGI, 2012)

Em simples palavras, entende-se que o autor relaciona a teoria de Foucault com o envelhecimento sugerindo que enquanto a prisão afeta “x” o corpo de um preso não idoso, ela pode ser capaz de afetar “x²” o corpo de um idoso encarcerado (idem).

O depoimento de uma detenta idosa entrevistada no trabalho ilustra perfeitamente as ideias expostas acima: “É muito difícil ser uma mulher idosa na prisão porque muito esperam de você. A prisão espera demais, acham que você pensa diferente das presas jovens” (2004, p.53).

Ademais, o autor também ressalta que a punição assume muitos *disfarces*, por intermédio, por exemplo, da submissão das presas idosas a um controle rigoroso sobre a quantidade mensal permitida de recursos íntimos, o que é extremamente degradante e problemático para todas as mulheres, mas principalmente para aquelas estão na menopausa ou com problemas de incontinência urinária (idem)

Wahidin enfatiza que o que se tem percebido acontecer é que as instituições prisionais falham no entendimento das necessidades ideológicas, fisiológicas e psicológicas dos homens e mulheres idosos encarcerados, o que ocasiona em uma punição sem limites sobre eles (idem).

Indica que em qualquer sistema no qual as necessidades operacionais da instituição prevaleçam sobre as necessidades de seus usuários, abusos diretos e indiretos têm grande potencial de florescerem.

Outra questão constatada sobre a violência da prisão no corpo de um idoso é trazida por Silveira, coordenador da Pastoral Carcerária do Estado de São Paulo:

[...] desconsiderando esta parcela “virtual” de idosos, os 5% mencionados, num universo de 145.000 reeducandos, representam 7.250. Uma população que está à margem de todas as campanhas realizadas pelos governos para a terceira idade, tais como: campanha da vacina contra a gripe, da mamografia, da tuberculose, do pânico, entre outras tantas (2011)

A necessidade de visibilidade da maior vulnerabilidade sofrida pelos idosos encarcerados se justifica na medida em que antes da previsão e efetivação de direitos é necessário justamente reconhecer quais os aspectos da vida prisional que merecem proteção.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo, complementar ao desenvolvido em sede de dissertação de mestrado, buscou fazer uma análise de alguns documentos jurídicos relativos à execução penal no Brasil, sob o prisma da previsão de direitos e garantias da população idosa encarcerada. Foram analisadas a Lei de Execução Penal, o Regimento Disciplinar Penitenciário do Rio Grande do Sul, o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário e a Resolução nº 257/11 – CIB/RS.

Percebeu-se que, em que pese o idoso preso não seja completamente esquecido pelos documentos jurídicos, existem pouquíssimas previsões de direitos específicos aos idosos presos,

todas elas trazidas pelo mesmo documento, a Lei de Execução Penal. Ou seja, não houve qualquer esforço por parte dos autores dos demais documentos em ampliar os direitos mínimos previstos pela LEP. Sequer no planejamento específico sobre a saúde prisional brasileira houve expressa atenção ao idoso preso.

Diante de todo o exposto, evidenciada está a urgência na revisão da legislação penal brasileira com a previsão expressa e inequívoca de direitos e garantias para a população idosa, assim como se fez com a questão da vulnerabilidade etária de crianças e adolescentes. Obviamente que a efetividade de tais previsões é o objetivo principal, mas o primeiro passo no combate à violação de direitos é, certamente, visibilidade legislativa dos idosos presos.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário**. Brasília: Edições Câmara dos Deputados, 2009. nº384. Disponível em <<http://bd.camara.gov.br/bd/>> Acesso em 15 abr. 2012

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. **Diário Oficial da União**: 31 dez. 1940. Disponível em <www.planalto.gov.br/>. Acesso em mai.2015.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. **Diário Oficial da União**: 13 dez. 1941. Disponível em <www.planalto.gov.br/>. Acesso em mai.2015.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Relatórios Estatísticos**. Dez. 2005/ dez. 2011. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/>>. Acesso em 23 jun. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal**. **Diário Oficial da União**: 13 jul. 1984. Disponível em <www.planalto.gov.br/>. Acesso em mai.2015.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. **Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências**. **Diário Oficial da União**: 3 out. 2003. Disponível em <www.planalto.gov.br/>. Acesso em mai.2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **SB Brasil 2010: Pesquisa Nacional de Saúde Bucal**: resultados principais. Brasília: Ministério da Saúde, 2012. Disponível em <http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/pesquisa_nacional_saude_bucal.pdf>. Acesso em jul. 2015.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 1777, de 09 de setembro de 2003**. Disponível em <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/saude-mental/portarias/portaria-interministerial-1-777-2003>>. Acesso em jul.2015.

GHIGGI, Marina Portella. **O idoso encarcerado**: considerações criminológicas. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade do Rio Grande do Sul, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Regimento Disciplinar Diferenciado**. Decreto nº46.534, de 04 de agosto de 2009. Disponível em <http://www.susepe.rs.gov.br/upload/1321547695_Regimento%20Disciplinar%20Penitenci%C3%A1rio%20atualizado.pdf>. Acesso em jul.2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Resolução nº 257/11 – CIB/RS**. Disponível em <http://www.saude.rs.gov.br/upload/1338407229_Resolucao%20CIB%20257%202011.pdf>. Acesso em jul.2015.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual da Saúde. **Saúde Prisional**. Disponível em <http://www.saude.rs.gov.br/conteudo/428/?Sa%C3%BAde_Prisional>. Acesso em jul.2015.

RIO GRANDE DO SUL. SUSEPE. Superintendência de Serviços Penitenciários. **Dados Estatísticos**. Disponível em <http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=32 >. Acesso em jul.2015.

SILVEIRA, Valdir João. **Idosos atrás das grades**. Disponível em <<http://www.portaldoenvelhecimento.org.br/pforum/vmm5.htm>>. Acesso em 15 jun. 2011.

VARGAS. Heber Soares. **Geronto-Criminologia: a anti-socialidade na velhice**. Londrina: Canadá Produções Didáticas, 1978.

WAHIDIN, Azrini. Older People and Carceral Institutions in the UK: A Foucauldian Excursion. **International Journal of Sociology and Social Policy**. v. 24, n°12, 2004.

BIOPOLÍTICA DE ESTADO E VIOLÊNCIA: A MEDICALIZAÇÃO DE JOVENS INTERNADOS NA FASE/RS COMO POLÍTICA DA (E NA) SOCIOEDUCAÇÃO

*Janaina de Souza Bujes
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
jsbujes@gmail.com*

RESUMO: Nas últimas décadas, diversos autores têm apontado uma modificação da gestão dos corpos, do comportamento e da subjetividade humanas, a partir de uma maior incidência de diagnósticos médicos, naquilo que se convencionou chamar de medicalização da vida. Na psiquiatria, distúrbios de ansiedade, déficit de atenção e hiperatividade, alterações de humor e bipolaridade, depressão, insônia ou transtornos de personalidade são expressões que extrapolaram os discursos médicos e passaram a integrar as diferentes esferas das relações e da sociabilidade humana, e podem ser consideradas como uma nova forma de gestão da população. Este trabalho debate a emergência dos discursos do transtorno mental e dos tratamentos psiquiátricos nas relações do Estado com um segmento específico da população: os adolescentes em conflito com a lei. Dentre este grupo, se pode observar a medicalização como política de governo e esta pesquisa propõe a discussão do uso de diagnósticos de transtornos psíquicos em jovens infratores e a utilização de medicamentos como política pública para esta população. A investigação parte da hipótese de que estaria sendo constituída e adotada uma nova biopolítica de disciplinamento e contenção de corpos, sob o argumento de controle e prevenção de riscos para os jovens e para a sociedade em geral. Tomando a perspectiva etnográfica como ponto de partida analítico e método, o estudo utiliza documentos institucionais, relatos de militantes, de atores estatais e de jovens egressos do sistema socioeducativo. É possível perceber a constituição das subjetividades dos atores envolvidos e uma nova economia política sobre doenças, medicamentos e relações com as instituições estatais. Elas passam a ser estabelecidas ao mesmo tempo em que o Estado busca criar protocolos de atendimento aos jovens internados enquanto famílias, adolescentes e militantes questionam os conhecimentos sobre os medicamentos e seus efeitos, assim como problematizam a necessidade das prescrições, dos medicamentos e dos fins propostos.

Palavras-chave: Justiça juvenil. Medicalização. Tecnologias de governo. Políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

A investigação começou no final do ano de 2010, quando iniciei a minha trajetória de pesquisa na justiça juvenil, depois de um período de estudos dedicado ao sistema penitenciário e à justiça criminal dos adultos. Impulsionada por algumas leituras sobre o tema, e com o interesse de aprofundar os estudos com a realização de uma pesquisa de campo, acabei, de forma quase casual, por entrar em contato diretamente com o tema da medicalização de jovens em conflito com a lei. Foi quando, precisamente em abril de 2011, ingressei como advogada voluntária em um grupo de assessoria jurídica universitária, no qual prestava serviços de orientação, defesa processual e assessoria jurídica para adolescentes selecionados pela justiça juvenil e para seus familiares que este assunto retomou minha atenção. E foi através de alguns destes sujeitos que os primeiros relatos sobre a medicalização de jovens, durante a internação, começaram a emergir e, graças às falas dos meus interlocutores, direcionaram meu interesse de pesquisa para esta questão.

Este paper é um exercício de reflexão a partir de alguns dados obtidos ao longo da minha pesquisa de mestrado, na qual pude aprofundar não só meu acesso a algumas informações importantes para a compreensão deste fenômeno, mas também é uma tentativa de problematizar outras perspectivas acerca de um processo social, que ainda permanece em aberto e está sendo constantemente negociado e construído, conforme os diferentes contextos e os atores envolvidos nos debates. Minha proposta parte da perspectiva etnográfica como ponto de partida analítico e como método, focando-se no caso específico de jovens internados na Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul (FASE/RS) e suas relações com a instituição, no que se refere ao cumprimento de medidas socioeducativa, ao uso de medicação psiquiátrica e à constituição de procedimentos de atendimento de saúde para esta população.

Tento construir minha narrativa, portanto, desde uma etnografia multisituada (MARCUS, 1995), cuja fala é construída a partir de alguns fragmentos de documentos institucionais, de relatos de militantes de ONGs, de atores estatais — inclusive de minhas próprias experiências em campo como advogada — e de jovens egressos do sistema socioeducativo para problematizar a questão. Como convém destacar, portanto,

que a pesquisa vem informada e está politicamente situada conforme o meu múltiplo pertencimento e envolvimento com as situações de campo, constituída, assim, como prática de objetividade subalterna (HARAWAY, 1995). Isto é, na condição de pesquisadora, mas também como advogada voluntária em programa universitário de assessoria jurídica de jovens e como ativista em defesa dos direitos humanos, eu estou em campo como atora jurídica no cenário da justiça juvenil e não só como “pesquisadora de antropologia”.

A ideia do trabalho é buscar refletir sobre a emergência dos discursos do transtorno mental, da constituição de procedimentos de atendimento de saúde e uso de medicação nas práticas da socioeducação, levadas a cabo pelo Estado nas suas relações com um segmento específico da população: os adolescentes em conflito com a lei. Partirei da perspectiva de que neste cenário se pode observar a medicalização como uma política pública socioeducativa, institucionalizada pelo Estado como uma tecnologia de governo. E tenho por hipótese que esta política criminal estaria sendo constituída e é adotada como uma biopolítica de gerenciamento e contenção de corpos, tal qual nos sugere Nikolas Rose (2007), sob o argumento de controle e prevenção de riscos, seja para os próprios jovens, seja para a sociedade em geral. Feitos estes esclarecimentos, inicio a proposta deste trabalho com algumas das cenas que construí a partir das minhas experiências em campo, apresentando, a seguir, a contextualização da discussão. Por fim, faço uma breve reflexão sobre o papel destas tecnologias que foram sendo inseridas como uma política pública, gestada pelo Estado, no campo da justiça juvenil.

2 AS FRONTEIRAS DO (A)NORMAL E OS LOCAIS DE PRODUÇÃO DO SABER-PODER: OS CASOS EMBLEMÁTICOS DA FASE

Desde o ano de 2006, uma serie de discussões foram trazidas ao conhecimento público, as quais envolviam a Fundação de Atendimento Socioeducativo (FASE/RS). Em 15 de março daquele ano, por exemplo, o Conselho Federal de Psicologia e a Ordem dos Advogados do Brasil coordenaram uma inspeção nacional às unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei. Iniciativa das Comissões de Direitos Humanos de ambos os Conselhos de Classe, o levantamento ocorreu com incursões simultâneas em centros de internação de 22 unidades da federação e do Distrito Federal, com a finalidade de avaliar as instalações, denunciar violações, suscitar o debate público e propor ações de implementação de programas de atenção à saúde desta população. Além de representantes dos Conselhos, no Rio Grande do Sul também acompanharam a inspeção: uma representante do Instituto de Acesso à Justiça (IAJ) e uma representante da Associação de Mães e Amigos de Crianças e Adolescentes em Risco (AMAR). Este relatório, chamado “Direitos Humanos: um retrato das unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei” pode ser acessado no site do Conselho Superior de Psicologia (BRASIL, 2006).

Entre outras violações de direitos, o relato do elevado uso de medicamentos psicotrópicos e de jovens com supostos diagnósticos de transtornos psíquicos compartilhando o espaço de alojamentos superlotados. Nesta ocasião, em que fora inspecionada apenas a unidade de internação provisória da FASE (Unidade de Internação Provisória Carlos Santos), foram ouvidos a direção da Unidade, funcionários e um grupo de adolescentes, em reservado. Nos relatos, foi apurado que cerca de 80% dos jovens internados fazia uso de medicamento psicotrópico Amplictil® que, segundo a equipe de saúde entrevistada, se dava em razão de transtornos de ansiedade, principalmente em decorrência do estado de abstinência do uso de drogas.

Ainda em meados de 2006, o Instituto de Acesso à Justiça (IAJ), ao realizar suas atividades regulares de assessoria jurídica, recebeu outras denúncias de familiares de adolescentes internados na FASE com suspeitas de que os jovens fizessem uso de medicamentos psicotrópicos. A entidade realizava encontros semanais, no pátio da FASE, com familiares que aguardavam nas filas de espera para a visita dos adolescentes internados para cumprimento de medida socioeducativa em restrição de liberdade. Nestas ocasiões, algumas mães de internos relatavam o uso de medicação pelos jovens, os quais chegavam para o horário de visitas visivelmente alterados, as vezes sonolentos ou apáticos, com salivação excessiva, desnutridos e sem condições de manter uma conversa inteligível, sendo que muitas delas ignoravam o diagnóstico médico ou as razões pelas quais os filhos estariam fazendo uso de medicamentos, tampouco que tipo de medicação lhes era oferecida. Vejamos dois casos.

2.1 Benício, (não consta a idade)

O jovem estava internado para o cumprimento de medida socioeducativa por ato infracional e sua defesa ingressou junto ao Tribunal de Justiça, em 2004, com um pedido de *habeas corpus*, para que o jovem fosse desinternado da FASE a fim de realizar tratamento de saúde. Nos documentos, a defesa alegou que o

adolescente possuía problemas de retardo mental e transtorno de personalidade (esquizofrenia) e, além disso, era dependente de drogas. Que a unidade na qual estava internado não era um local compatível com suas necessidades para permanência e que a instituição não possuía a estrutura adequada para atendê-lo. Entre os vários laudos juntados ao processo, havia menção de um pedido judicial de providência imediata e concreta, pelo risco do adolescente atentar contra a própria vida e a de terceiros, no interior da FASE.

Nas avaliações realizadas pelos técnicos da instituição, ele foi considerado duplamente inimputável, isto é, quanto ao critério cronológico (possuía menos de 18 anos e, portanto, caberia receber uma medida socioeducativa), mas também considerado incapaz de compreender o caráter ilícito do ato praticado e das razões da medida socioeducativa aplicada, em função da gravidade da sua condição psíquica. A unidade de socioeducação na qual se encontrava internado reconhecia sua dificuldade quanto à guarda do adolescente e afirmou que mantê-lo como se encontrava, isto é, confinado em isolamento dos demais, era contraproducente ao próprio jovem.

Quanto ao atendimento médico de saúde devido ao adolescente, a cidade na qual se encontrava (no interior do estado) não possuía um centro de saúde mental adequado para sua idade, isso porque para fazer uso do Centro de Atendimento Psicossocial (CAPS) do município era necessário possuir mais de 18 anos e a cidade não possuía, naquele momento, um espaço para atendimento de jovens com menos de 18 anos, motivo pelo qual houve a proposta de sua transferência para um centro urbano maior, no qual houvesse estrutura que pudesse atendê-lo devidamente. Coube ao juiz decidir onde ele seria atendido, optando por transferi-lo para unidade de internação para outro município de maior porte. O jovem foi transferido para outra unidade regional, onde permaneceu internado, em espaço isolado dos demais (o chamado “atendimento especial”), sob efeito de medicamentos prescritos pela equipe médica da unidade, em condições muito próximas as que estavam até então.

O atendimento especial, vulgarmente conhecido pelos jovens como “isola” é, em tese, uma espécie de sanção disciplinar aplicada em razão do cometimento de falta considerado grave, no interior das Unidades de socioeducação, por tempo determinado (em geral 15 dias), após instauração de processo administrativo disciplinar (CAD), homologado e autorizado pelo Juizado da Infância e da Juventude. Na prática, porém, este prazo, não raras vezes é extrapolado e este tipo de procedimento é conduzido e decidido com ingerência pelos técnicos das Unidades, possuindo muito pouco controle judicial. Esta sanção consiste em deixar o adolescente preso em um cubículo, com apenas um colchão e com ventilação e luminosidade restritas por uma pequena abertura com grades.

2.2 Ricardo, 18 anos de idade.

O jovem estava internado por ato infracional de homicídio em uma Unidade da FASE sediada em uma pequena cidade do interior (em torno de 79 mil habitantes). Sem direito a atividades externas, Ricardo cumpria medida socioeducativa desde novembro de 2004 e, nos documentos juntados no processo pela Fundação, foi caracterizado como “portador de sofrimento psíquico (esquizofrenia)”, razão pela qual precisaria de acolhimento em espaço adequado, porém restrito, por não possuir condições de receber atendimento ambulatorial na rede externa, em meio aberto. Segundo o laudo médico, em razão de seu perfil agressivo e violento necessitava de atendimento psiquiátrico de contenção com acompanhamento e uso de medicamentos.

Nos documentos trazidos nos autos, um ofício do Diretor da Unidade na qual ele estava internado informava que o jovem estava em Atendimento Especial (em isolamento celular e separado do convívio dos demais) por 12 dias e que, com o término de tal medida nos próximos dias, não sabiam como iriam atendê-lo, motivo pelo qual solicitavam a prorrogação da medida até que a situação do jovem fosse definida. Solicitavam ao juiz a transferência do jovem para uma Unidade em Porto Alegre que, supostamente, teria um espaço específico para o atendimento de casos semelhantes ao seu. Por determinação judicial, o jovem foi transferido para Porto Alegre, onde deveria continuar o cumprimento de sua medida de internação com o acompanhamento médico necessário para o seu bem-estar psíquico.

A instituição, por sua vez, afirmava que a Unidade em que o jovem estava internado, voltada para adolescentes em situação de internação provisória e regressão de medida, não dispunha da estrutura e das condições necessárias para acolhimento dele e que, ademais, estaria com excesso de contingente de internos, em sua maioria em situação de abstinência de drogas.

Apresentando como argumentos que o jovem já havia completado 18 anos, estava internado por um ato infracional grave e que, de acordo que os pareceres do médico psiquiátrico e da equipe técnica interdisciplinar (psicóloga e assistente social), os quais tinham apontado que se tratava de jovem com perfil agressivo e violento, indicava a necessidade de tratamento psiquiátrico com contenção e solicitava, portanto,

autorização para a transferência do jovem para um Hospital Psiquiátrico Forense, para que lá pudesse ser acompanhado, avaliado e recebesse o tratamento devido, na condição de infrator com transtorno mental.

* * *

Conheci a história destes dois jovens a partir de fragmentos que encontrei sobre cada uma dessas personagens e de suas trajetórias em um processo judicial. Assim, da mesma forma em que no processo judicial que encontrei os documentos não pretendiam apresentar o histórico completo destes jovens (e, mais importante, suas histórias aqui devem ser entendidas como um recorte), neste trabalho, estes fragmentos representam apenas parte das suas experiências com a justiça juvenil. Da mesma maneira, no que se refere à vinculação de suas trajetórias: tanto aqui quanto no processo judicial em que foram citados, as únicas (e importantes) questões que compartilham são sua condição de internação (inclusive em unidades e cidades diferentes), o uso de medicamentos psicotrópicos e a (in)certeza quanto ao desfecho de suas histórias.

Estas histórias, compostas em documentos que, em dado momento, pretendiam servir como parte do “dossiê” que compõe seus próprios processos judiciais, foram construídas ao longo do cumprimento de suas medidas socioeducativas e que, no processo em que tive acesso, serviram como verdadeiros “casos emblemáticos” (nas palavras dos atores jurídicos) e como “provas judiciais” da existência de uma problemática nova que exigia resolução com a tomada de uma (supostamente nova) decisão: a existência de jovens cujas peculiaridades pessoais lhes colocaria, em princípio, em um espaço deslocado da incidência das práticas usuais de poder.

Em todos os casos, o foco da controvérsia parece ser o (não)lugar para estes jovens, caracterizados por este marcador social de diferença, ou seja, um transtorno mental que os deslocam para um espaço institucional de (in)adequação, visto que a Fundação não seria, em tese, o local adequado para atendê-los. Isto porque o conjunto das normas estabelece separações entre categorias bem delimitadas para aqueles que cometem um ato considerado criminoso: aos jovens, entre 12 e 18 anos, que praticam um ato infracional cabe o cumprimento de uma medida socioeducativa de internação; aos adultos, maiores de 18 anos, à prática criminosa é imposta dois tipos de sanção de restrição de liberdade a medida de segurança ou a pena de prisão. A primeira está direcionada e abarca aqueles sujeitos que, independente do motivo ou do momento de vida, tiveram comprovado, através de laudo médico, que sofrem de algum tipo de transtorno mental que os tornam penalmente inimputável. A segunda opção é direcionada aos demais adultos, isto é, aqueles que cometem um ato descrito como crime e, que, além de terem a dimensão da conduta praticada, possuem, também, das consequências de sua atitude (CARVALHO; WEIGERT, 2012).

Assim, teríamos, em tese, de enquadrar todas as situações juridicamente puníveis em uma destas três categorias de transgressores, as quais não haveriam, segundo os tratados jurídicos e as normas penais, de mesclarem-se entre si. Em termos práticos, porém, ambas pouco diferem entre si, no que se referem à segregação social e restrição de liberdade em espaços cujas características se assemelham à prisão. O agravante, na medida de segurança, do tempo de cumprimento que é indeterminado (podendo inclusive estender-se por toda a vida, independente do delito praticado) e o interno receber tratamento e contenção química através de medicamentos psicotrópicos é evidente, enquanto que na pena de prisão o sujeito submete-se a um tempo máximo estabelecido em sentença, dentro dos parâmetros legais do crime cometido.

Em ambos os casos, não há proteção e garantia dos direitos fundamentais básicos dos indivíduos sob custódia do Estado, como se pode verificar frente às denúncias por tratamento desumano e degradante tanto nas primeiras quanto nas segundas. Mas é inegável que, no que refere às medidas de segurança e às medidas socioeducativas de internação – cuja indeterminação do tempo de segregação e o uso de psicofármacos é uma prática usual – os efeitos da segregação, de forma equiparada, são ainda mais nocivos que nas penas de prisão.

Ocorre que, no decorrer de diferentes processos jurídico-sociais, ainda que não totalmente esclarecidos, houve a emergência de uma nova categoria, produto da mistura das orientações de duas delas, que causa verdadeira “controvérsia” nas práticas da justiça penal juvenil e, em última instância, naquilo que se pretende obter na socioeducação, enquanto uma política pública de atenção integral aos adolescentes selecionados pela justiça juvenil. Surge a questão sobre o que fazer com este sujeito quando identificamos um adolescente como um infrator (logo, destinatário de uma medida socioeducativa) e também como um sujeito portador de um transtorno mental (que o transformaria em um inimputável, à semelhança daqueles que cumprem medida de segurança)?

A partir da teoria do ator-rede e dos conceitos propostos por Latour (1994) podemos perceber que a rede de relações da justiça juvenil compõe uma rede sócio técnica que inclui não só elementos sociais, mas também questões técnicas e aspectos científicos, de forma que há uma interação contínua de elementos

humanos (adolescentes, atores jurídicos, monitores, familiares etc) e não humanos (processos, medicamentos, laudos, exames, acomodações etc), muitas vezes em um contexto de polaridades e não a partir de suas intermediações. Ou seja, em nossos esforços de purificação e tradução, em obter categorizações cada vez mais específicas, criamos processos de purificação em que os espaços ontológicos distintos de separação entre humanos e não humanos (cujas questões seriam previsíveis, estáveis e independentes entre si) produzem, nos esforços de tradução, através deste conjunto de práticas de purificação, novas possibilidades de recombinações entre estes elementos, dando origem ao que o autor chama de híbridos.

Assim, na medida em que buscamos “individualizar” fluxos ou processos sociais, operando uma separação, imediatamente, cristalizamos e criamos novas categorias, novas “híbridas” designações, a partir destas combinações, as quais acabam por enquadrar aqueles sujeitos nos nossos esforços de tradução. Pensando nesta perspectiva a justiça penal e seu sistema “moderno” de classificação de infratores à lei, utilizamos elementos da natureza e da cultura para operar distinções entre jovens infratores, adultos criminosos e adultos inimputáveis por problemas mentais. Estas distinções, no entanto, criadas na tentativa de gerar purificações, permitiram que, mediadas entre si, como no caso dos adolescentes infratores e com transtornos mentais, dessem origem a um novo híbrido, ou seja, uma nova categoria política (o jovem infrator com transtorno mental), para a qual, portanto, deve(rá) ser criada uma nova resposta institucional.

3 DOIS JOVENS, (SEM) UM DESTINO: A MEDICALIZAÇÃO COMO UMA NOVA POLÍTICA PÚBLICA

Ao longo de vários de seus estudos, Michel Foucault (1975, 1978, 2014a) se ocupa dos temas ligados à loucura, à doença mental, também entendidos como desrazão, enquanto construções que surgem e se desenvolvem ao longo de um processo histórico, sobretudo com alterações na esfera da linguagem e da classificação de ditos fenômenos. Na obra “O nascimento da Clínica” (2001), o autor realiza a análise das transformações das temáticas e das estruturas discursivas relativas à clínica e à medicina moderna que, para o autor, trata-se de uma reestruturação do ver e do falar, através das diferentes metodologias da medicina. A experiência clínica, portanto, mais do que representar o abandono de velhas teorias e sistemas, criou um discurso com estrutura científica sobre os indivíduos.

Novas tecnologias e outras modificações no âmbito da medicina e nas tecnologias de governo foram observadas por Nikolas Rose (2007) quando o autor refere uma nova configuração do controle da vida, em uma dimensão biopolítica, em termos de políticas do risco, com a passagem do controle molecular e individualizado dos riscos, com o desenvolvimento da biomedicina e dos avanços dos estudos genéticos. João Biehl (2004) também observou em seus estudos que, com as modificações na nossa sociedade, a qual passou por uma série de reestruturações nos espaços familiares, de trabalho, além da redução do aparato previdenciário, administrativo e disciplinar, que este controle das populações está cada vez mais automatizados e sendo relegado aos indivíduos. Para o autor, o controle está muito mais baseado em novas perspectivas científicas de risco e prognósticos, estabelecidos por diagnósticos médicos-psicológicos, de forma que os sujeitos são sempre avaliados desde a perspectiva do risco que representam para si e para os outros, através de indicadores de riscos potenciais, o que resulta em uma forma diferente de abordagem pois, “no campo médico, a interação com o paciente dá lugar à administração dos seus riscos e capacidades potenciais” (BIEHL, 2004, p. 27).

Das modificações das tecnologias, há uma nova semântica (os transtornos psíquicos) que, embora sigam se utilizando de avaliações e exames cujas características pouco se modificaram ao longo dos tempos, trazem agora o discurso do diagnóstico oriundo de um sistema de classificação médico, o DSM (O Manual Diagnóstico de Transtornos Mentais, criado pela Associação Americana de Psiquiatria e conhecido pela abreviatura do nome em inglês “*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*”) que, também, é uma classificação política.

O Manual é usado como referência para diagnóstico e classificação de transtornos mentais em todo o mundo, sendo utilizado inclusive pela Organização Mundial da Saúde (OMS) para classificar os transtornos psiquiátricos da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas com a Saúde (CID), adotado por diversos países, dentre os quais, o Brasil. Longe de ser consenso entre a comunidade médica, sua quinta e última edição esteve cercada de polêmica, sobretudo pelo excesso de diagnósticos e pela imprecisão de muitos deles, o que pode levar a estigmatização de comportamentos de algumas pessoas e a tratamentos desnecessários, fazendo uso de medicamentos cujas reações adversas, muitas vezes, são desconhecidas ou prejudiciais (BUJES, 2014).

Vemos que este corpo, produto de um saber situado, pode ser entendido conforme as palavras de Preciado (2006) como um “sistema tecnovivente”, na medida em que ele é, ao mesmo tempo, orgânico e

artificialmente constituído, pois existe nos interstícios das oposições que caracterizam a modernidade: animal/humano, saudável/doente, louco/são, acaba sendo constituído e enunciado pelos técnicos, assim o são produzidos como objetos nas avaliações médicas, no exame psicológico, na investigação que se dá ao longo do processo e que, posteriormente, virá representado e constituído nos laudos de avaliação psicossocial periódicos, de cada jovem.

Nas últimas décadas, diversos estudos (FOUCAULT, 1977, 2005; RABINOW, ROSE, 2006) têm apontado uma modificação da gestão da vida, do comportamento e da subjetividade humanas, a partir de uma maior incidência de diagnósticos médicos, naquilo que se convencionou chamar de medicalização da vida. Na psiquiatria, distúrbios de ansiedade, déficit de atenção e hiperatividade, alterações de humor e bipolaridade, depressão, insônia ou transtornos de personalidade são expressões que extrapolaram os discursos médicos passaram a integrar as diferentes esferas das relações e da sociabilidade humana e podem ser consideradas como uma nova forma de gestão da população (ROSE, 2007). Tais práticas, além de serem disseminadas na sociedade, passam, inclusive, a ser adotadas pelo Estado no âmbito de suas instituições, como política pública e mecanismo de controle social.

Estas categorias passam a ser estabelecidas e problematizadas ao mesmo tempo em que o Estado busca criar protocolos de atendimento aos jovens internados, e famílias, adolescentes e militantes questionam os conhecimentos sobre os medicamentos e seus efeitos, assim como se coloca em discussão a necessidade das prescrições, dos medicamentos e dos fins terapêuticos com os profissionais da área. Percebemos que os desdobramentos das discussões envolvem uma série de controvérsias e contingências, a partir das quais se pode afirmar que põem em evidência as tecnologias de governo que colonizam a justiça juvenil e que são utilizadas sobre esta parcela de jovens internados que estariam às margens do Estado (DAS; POOLE, 2008).

A medicalização desloca o debate de outros elementos de exclusão e vulnerabilidade social destes sujeitos reduzindo o cumprimento da medida socioeducativa à categoria de “adolescente infrator com transtorno mental”. Esta discussão traz, em última análise, a provocação para refletirmos sobre um poder tutelar que, operante, invisibiliza, nestas práticas, os sujeitos, sua voz e seu protagonismo na vida pública, relegando-o ao espaço de silenciamento que representa seu diagnóstico. Este mecanismo poder ser entendido nos termos daquilo que Agamben (2002) refere como vida nua: uma vida que fora empurrada para fora dos limites da sociedade, a vida matável pelo Estado, os corpos indesejáveis e perigosos que ficam sob a gestão das tecnologias de governo. E que, através da incidência estatal, da (i)legitimidade de certas práticas que se constituem das interações entre os agentes e o Estado, ou mesmo no espaço de intersecção entre corpo, lei e disciplina, produzem os efeitos do exercício da biopolítica estatal sobre os sujeitos envolvidos (ONG; COLLIER, 2007).

4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A partir dos fragmentos que expus anteriormente, creio que eles possibilitam uma reflexão a partir de, pelo menos, duas questões sobre as quais podemos pensar as relações entre a emergência de uma abordagem da juventude selecionada pela justiça juvenil, constituída em torno de uma biopolítica como tecnologia de governo. A primeira perspectiva de análise diz respeito à constituição de uma nova categoria política, surgida a partir de uma série de enunciados e práticas políticas, colocando-se como uma controvérsia perante uma instituição cuja função é, entre outras, classificar, intervir (seja através do processo judicial, seja através de um plano individual de atendimento na execução da medida) e agir de forma a normalizar e adequar o comportamento social destes jovens. O outro ponto de análise relaciona-se à medicalização, a qual pode ser entendida como um dispositivo com o qual demais elementos anteriores se relacionam e contribuem na constituição de uma biopolítica estatal voltada ao controle e gestão dos corpos internados.

O esforço que busco empreender nesta pesquisa (talvez, inclusive, sem muito sucesso até aqui) é a de identificar certos deslocamentos dos saberes dominantes em constituições múltiplas de saberes locais ou, mesmo, minoritários. Considerar que eles se relacionam para trazer à luz práticas que, até então, vem constituindo relações que (con)formam subjetividades e novas formas de discursividades e enunciação de verdades. A tentativa, portanto, é de seguir em busca das relações, pensar a partir de Foucault (2014) e, com o apoio de outros estudos como os de Rose (2007), Haraway (2009) e Preciado (2008), sobre as formas contemporâneas de biopoder, tecnologias de gestão e constituição dos corpos e das subjetividades, explorar algumas destas importantes modificações nos regimes de verdade.

Assim como as estratégias de outros grupos subalternos têm sido direcionadas para tratar de suas questões desde “políticas relacionais”, pois os temas necessitam ser tratados a partir de estratégias de “interseccionalidade política”, creio que é preciso considerar esta nova categoria política, como nos sugere

Preciado (2006), não só pelo debate no interior dos movimentos de defesa da criança e do adolescente, mas também naquelas discussões que se dão junto aos movimentos de direitos humanos acerca do ato infracional, juntamente daqueles que discutem as questões de saúde mental e da institucionalização de pacientes psiquiátricos, eis que o sujeito sobre o qual se discute são corpos cujos saberes situados, a um só tempo corpo artificial e orgânico, formam um “sistema tecnovivente” sobre os quais recaem a biopolítica do Estado.

Finalmente, para problematizar a questão destes jovens e da sua relação com o Estado e com a medicalização, ao adotarmos uma perspectiva de interseccionalidade política, podemos extrapolar as fronteiras disciplinares dos saberes que o envolvem, e que o tratam em uma dimensão única e totalizante, para considerá-los, como elementos fronteirços que são, produtos de saberes, arranjos e representações múltiplas, performatizadas em suas relações com o Estado e com as atuais tecnologias de gestão dos corpos na sociedade contemporânea. E, neste sentido, a proposta de Preciado (2006), ao referir-se a uma proposta de disputa pelo descentramento geopolítico dos espaços de enunciação científica nos parece adequada, uma vez que é possível tensionar a própria noção de “jovem infrator com transtorno mental”, este que é um lócus de fricção entre diferentes zonas de marginalidade e transgressão das áreas de normalidade social (idade, saúde, conduta social, comportamento adequado).

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua**. 2. ed., Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

BECKER, Howard S. **Los extraños: sociología de la desviación**. Buenos Aires: Editorial Tiempo Contemporáneo, 1971.

BIEHL, João. Ciência, Tecnologia e Saúde Mental. In: LEIBING, Anette (org.). **Tecnologias do corpo: uma antropologia das medicinas no Brasil**. Rio de Janeiro: Nau, 2004.

BUJES, Janaina de Souza. Tecnologias de governo, práticas de constituição de sujeitos e subjetividades no atendimento de adolescentes infratores na FASE, RS. **Anais da ReACT: Reunião de Antropologia da Ciência e da Tecnologia**. v. 1, n. 1, Campinas: Unicamp, 2014. Disponível em: <http://ocs.ige.unicamp.br/ojs/react/issue/view/66>

CARVALHO, Salo de; WEIGERT, Mariana de Assis Brasil e. As Alternativas às Penas e às Medidas Socioeducativas: estudo comparado entre distintos modelos de controle social punitivo. Florianópolis, UFSC. **Sequência: estudos jurídicos e políticos**, n. 64, p. 227-257, jul. 2012. Disponível em: www.scielo.org Acesso em 24.07/2012.

BRASIL. CONSELHO SUPERIOR DE PSICOLOGIA. **Direitos Humanos: um retrato das unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei**, 2006. Disponível em: <http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2006/08/relatoriocaravanas.pdf> Acesso em: 05/03/2012.

DAS, Veena; POOLE Deborah. El estado y sus márgenes: etnografías comparadas. **Revista Académica de Relaciones Internacionales**. UAM-AEDRI, n. 8 Marzo 2008.

FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 21. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2005, p. 277-293.

FOUCAULT, Michel. **Ditos e escritos: Filosofia, diagnóstico do presente e verdade**. v. 10. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

FOUCAULT, Michel. **Ditos e escritos: problematização do sujeito**. v. 1. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

FOUCAULT, Michel. **Doença mental e psicologia**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1975.

FOUCAULT, Michel. **História da loucura na idade clássica**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

- FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade:** a vontade do saber. v. 1. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- FOUCAULT, Michel. **O nascimento da clínica.** 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- HARAWAY, D. Manifesto ciborgue: ciência, tecnologia e feminismo-socialista no final do século XX. In: HARAWAY, D.; KUNZRU, H.; TADEU, T. (Org.). **Antropologia do ciborgue:** as vertigens do pós-humano. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- HARAWAY, D. **Saberes localizados:** a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. In: Cadernos Pagu (5):1995, pp. 07-41.
- LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos.** São Paulo: Editora 34, 1994.
- LATOUR, Bruno. **Reagregando o social:** uma introdução à teoria do ator-rede. Salvador-Bauru: EDUFBA-EDUSC, 2012.
- MARCUS, George. Ethnography in/of the World System: the emergence of multi-sited ethnography. **Annual Review of Anthropology.** Palo Alto, California, v. 24, 1995, pp. 95-117.
- ONG Aihwa; COLLIER, Stephen (ed.). **Global assemblages:** technology, politics, and ethics as anthropological problems. London: Blackwell Publishing Ltd, 2007.
- PRECIADO, Beatriz. Saberes Vampiros@WAR: Donna Haraway y las epistemologías cyborg y decoloniales. (C. Faucoulanche Trad.). Publicado originalmente, em francês, na Revista **Multitudes**, n. 5, 2006. Disponível em: <http://revistavozal.com/vozal/index.php/saberes-vampiros-war-donna-haraway-y-las-epistemologias-cyborg-y-decoloniales>. Acesso em: 25.04.2015.
- PRECIADO, Beatriz. **Testo Yonqui.** Madrid: Espasa, 2008.
- RABINOW, Paul; ROSE, Nikolas. O conceito de biopoder hoje. Política e Trabalho: **Revista de Ciências Sociais**, n. 24, Abril de 2006, p. 27-57.
- ROSE, Nikolas. **The politics of life itself:** biomedicine, power, subjectivity in the twenty-first century. Princeton: Princeton University Press, 2007.

PENITENCIÁRIAS E DEKASSEGUIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O BRASIL E O JAPÃO

Letícia Núñez Almeida

Laboratório de Estudos e Pesquisas Internacionais e de Fronteira – LEPIF

Nathan Bueno Macêdo

Laboratório de Estudos e Pesquisas Internacionais e de Fronteira – LEPIF

nathan.bueno@hotmail.com

RESUMO: Observando o crescente fluxo migratório devido a globalização, é evidente a consolidação das relações entre o Brasil e o Japão no que tange seus cidadãos nacionais e estrangeiros. Em contrapartida, a questão das massas carcerárias dos respectivos países influencia em certo nível na política externa. Sendo assim, o indivíduo adquire importância para uma análise das fronteiras nipo-brasileiras, principalmente no que tangem os indivíduos estrangeiros que compõe os sistemas penitenciário brasileiro e japonês, discorrendo sobre os contrastes que permeiam a questão da gerência dos dois Estados.

Palavras-chave: Relações nipo-brasileiras. Dekasseguis. Sistemas penitenciários.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho aqui apresentado é parte de uma pesquisa em desenvolvimento cujo objetivo é identificar a atual conjuntura dos sistemas penitenciários brasileiros e japoneses, com o intuito de evidenciar as visíveis discrepâncias presentes em ambos os países no que tange às estatísticas carcerárias, Direitos Humanos, estrangeiros reclusos, acordos binacionais e internacionais etc. Nesse sentido, o estudo possui caráter exploratório e visa apresentar alguns pontos sobre a presença dos estrangeiros que vivem nas penitenciárias brasileiras e japonesas, levando em consideração que grande parte dos estrangeiros residentes no Japão são brasileiros de origem japonesa (dekasseguis). Assim, o foco do paper é propor uma comparação, ainda que de caráter embrionário, sobre as condições das populações carcerárias de estrangeiros no Brasil e no Japão.

2 SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO NOS DIAS ATUAIS

O modelo atual de presídio como local onde um indivíduo cumpre pena de detenção é baseado nos primeiros protótipos de prisões da Igreja nos Estados Unidos, onde ficavam reclusos os que eram considerados hereges ou que iam contra os valores cristãos, reservados o direito de somente ler a Bíblia (DIAS, 2015). Sejam em masmorras ou em fortes, o condenado pela Igreja não tinha nenhuma chance de obter a liberdade novamente. Assim como a humanidade progride em ritmo aritmético, houve mudanças e melhoras significativa em relação aos presídios ao redor do mundo em comparação ao passado, bastando observar o Japão e países nórdicos, como a Noruega e Suécia, que servem de exemplos no mundo em relação aos seus sistemas carcerários.

Uma observação superficial a um presídio em qualquer região do Brasil ou de outros países latinos evidenciam as diferenças gritantes em relação à estrutura, gestão e política penitenciária. Um resquício da essência das primeiras prisões existentes no mundo cujo objetivo não era uma reintegração do preso à sociedade, mas sim uma exclusão e aprofundamento da marginalização do indivíduo. Estima-se que a população carcerária brasileira seja de 607.730 detentos com capacidade de abrigar apenas 376 669, ou seja, a ocupação total das prisões brasileiras beira 161,3% de sua capacidade total. Constituindo assim o Brasil um dos países onde a massa carcerária toma proporções colossais de crescimento de 471% nas últimas duas décadas frente à apenas 30% de crescimento demográfico. Diversos fatores que podem ser enumerados contribuem para uma falência do sistema penitenciário brasileiro, entendimento populista-vingativo-midiático de punição (recorrendo pouquíssimas vezes às penas alternativas), segregação social no tocante ao contato com a Justiça, a ineficácia do sistema penitenciário em fazer distinções entre seus detentos (por idade, grau de periculosidade, crime, pena), violações de Direitos Humanos e as mazelas dos presídios brasileiros.

Alguns dos principais problemas apontados por MT JR Penal (2009) penal dos presídios brasileiros em relação às suas gerências, estruturas e relação com os detentos são:

- Espaço físico inadequado;
- Atendimentos de saúdes insatisfatórios;
- Falta de acesso efetivo à Justiça ou Defensorias Públicas;
- Tortura e maus-tratos, corrupção, negligência e outras ilegalidades praticadas pelos agentes públicos;
- Incapacidade da Segurança Pública em manter a ordem e aplicar a lei com rigor sem desrespeitar os Direitos Humanos dos apenados;
- Entrada de materiais proibidos nas penitenciárias e o Estado não consegue aplicar a tecnologia existente de forma a prevenir ou combater o crime.

Embora os problemas apontados serem uma parcela significativa dos dilemas carcerários, deve se ressaltar que o Brasil passa por um momento delicado onde apresenta uma queda de 19,3% no número de escolas públicas e um aumento de 253% no número de prisões. Nota-se que a Lei de Execução Penal não é cumprida, a respeito de ser um texto legal reconhecido por atender os presos de forma integral, de modo a proporcionar-lhes caminhos dignos, nunca houve políticas públicas que para a execução da mesma. O incremento de prisões deve-se ao fato abordado anteriormente de que há um grande aumento da população carcerária cujo aparelho estatal não consegue aglutinar. Se hoje o Brasil executasse todos os mandados de prisão pendentes, o sistema carcerário entraria em colapso e ruiria, uma vez que o Brasil possui 437 mil mandados de prisão a serem efetivados e isso representaria uma adição de 71% à atual população carcerária.

Além do fator de que a população presidiária seja um aspecto importante que ajuda a compreender o atual cenário do sistema carcerário, deve se levar em consideração que a reincidência dos detentos no Brasil é de suma relevância para compreender a dimensão dos efeitos de um sistema carcerário deficitário que transcende ao presídio e permeia toda a sociedade. Com a taxa de reincidência de 47,4% dos detentos depreende-se que em sua totalidade de ex-detentos “reinseridos na sociedade” quase a metade acaba regressando aos presídios. Salientamos que há um equívoco ao considerar reinserção do detento na sociedade, tendo em vista que os presídios fazem parte da sociedade, a única reinserção possível de se falar seria no mercado de trabalho. Levando em consideração que parte dos ex-detentos voltam a cometer crimes não são percebidos aos olhos da Justiça em adição aos reincidentes, a conclusão empírica que surge é que mais da metade das pessoas liberadas no Brasil permanecem desenvolvendo atividades ligadas a crimes.

Percebe-se que o princípio elementar do sistema carcerário se encontra desvirtuado no Brasil, partindo do pressuposto que o papel da prisão é restituir, ressocializar e reeducar para que seja possível obter relações harmônicas entre o apenado e a sociedade, onde o mesmo possa usufruir de uma liberdade gozando de seus direitos mais básicos e seja afastado da criminalidade. Atualmente o sistema carcerário brasileiro não se dispõe a fazer uma triagem de seus detentos, apesar de ser mínimo gera vastas consequências, pois detentos que cometeram crimes de pequena expressão que poderiam ser apenados com alguma medida socioeducativa e de fato não representam ameaça real à sociedade são alocados junto com detentos de alta periculosidade e que ostentam serem partes de organizações criminosas. Consequentemente, esses "detentos menores" sentindo a vulnerabilidade dentro do ambiente prisional acabarão se aliando aos "detentos maiores" entrando em alguma facção ou organização que lhes ofereçam segurança, em contrapartida os "detentos maiores" aliciarão os outros para crimes maiores e assim se perpetua o círculo vicioso dentro das penitenciárias no Brasil.

É atribuído ao Estado o dever de assegurar ao detento segurança e saúde enquanto estiver sobre sua custódia e em caso comprovado de danos materiais e/ou morais o Estado deve reparar e indenizar de acordo com o Art. 37, § 6 da Constituição Federal de 88. Entretanto as violações de Direitos Humanos causados pelos detentos e pelos próprios agentes penitenciários no Brasil mostra a carência e a culpa do Estado ao se romper vínculo com o 3º Artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, onde a prisão brasileira é palco das piores mazelas humanas. No Brasil cerca de 67,5% dos detentos se sentem menos seguros e protegidos dentro do sistema penal do que no lugar onde viviam antes de ingressar para os presídios. As prisões brasileiras estão vendadas e até coniventes com torturas infligidas em seus custodiados, sendo que a ação de tortura corriqueiramente não parte somente dos próprios companheiros de cárcere, mas também dos agentes penitenciários em situações de castigo, sanções disciplinares ou após conflitos dentro do ambiente penitenciário, desta maneira constata que a Lei de Tortura Lei nº 9455/97 é improfícua dentro do sistema penitenciário brasileiro.

3 ESTRANGEIROS PRESOS NO BRASIL

Em 2013 o número de estrangeiros presos no sistema penitenciário brasileiro era de 3,3 mil detentos, representando uma fatia de 0,63% da população carcerária no mesmo período de acordo com DEPEN. No Brasil não há uma separação expressiva dentro do sistema carcerário entre detentos estrangeiros e brasileiros, sendo que apenas 9% das unidades prisionais dispõem de celas exclusivas para estrangeiros, estes sofrendo nas mesmas condições degradantes e nos mesmos ambientes apertados, evidenciando assim uma das falhas do Brasil na gerência dos detentos estrangeiros. Dados de um relatório produzido pelo Grupo de Trabalho Pessoas Estrangeiras Privadas de Liberdade apontaram as principais dificuldades elencadas pelos estrangeiros presos no Brasil, que estão disponíveis no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias da Infopen referentes ao período de 2014. Essas dificuldades são:

- Dificuldade de obtenção de livramento condicional e de progressão de regime;
- Dificuldade em receber visitação e manter contato com a família;
- Carência à assistência consular;
- Dificuldades relacionadas à barreira linguística;
- Falta de acompanhamento jurídico;
- Desconhecimento das regras disciplinares e do processo de execução penal.

O Conselho Nacional de Justiça conjuntamente com o Ministério da Justiça foi implantar o Sistema de Cadastro Nacional de Presos Estrangeiros que está hospedado no site do Ministério da Justiça e sendo gerido pelo DEEST tem criado mecanismos para reunir os principais dados sobre o estrangeiro como suas informações pessoais, seus delitos, tramitação penal entre outras informações aqui no Brasil. Entretanto, não se sabe como esses dados estão sendo cadastrados e se estes estão sendo aproveitados para ajudar os estrangeiros que cumprem pena no Brasil.

De acordo com o portal Jus Brasil, o crime mais habitual cometido por estrangeiros é o tráfico de drogas, regularmente nas condições de mulas, correspondendo a cerca de 90% dos delitos. De 109 nacionalidades diferentes como Bolívia, Nigéria, Paraguai, Peru, Espanha, Angola, Colômbia, África do Sul, Portugal, etc (MACHADO; NETO, 2014). Como pode ser observado na tabela abaixo:

RELAÇÃO DE ESTRANGEIROS RESIDINDO E ESTRANGEIROS PRESOS NO BRASIL REFERENTE AOS ANOS DE 2013-2014		
País	Nº de imigrantes	Nº de presos
Portugal	277.727	95
Japão	91.042	-
Itália	73.126	40
Espanha	59.985	175

Tabela elaborada pelos autores

Por ser um país de dimensões continentais, com climas variados, considerado multiétnico e com uma história de imigrações fomentadas pelas economias dos séculos XIX e XX, atualmente o Brasil abriga cerca de 940 mil imigrantes permanentes, com uma taxa expressiva de estrangeiros provenientes da Europa; tais como Portugal que colonizara inicialmente o Brasil, Itália com seus imigrantes vindos para trabalharem nas lavouras de café na região Sudeste e Sul e Espanha e por fim o representante asiático Japão, objeto desse estudo. O Japão é o segundo país com o maior número de imigrantes no Brasil, entretanto, não há registros de japoneses presos nas nossas penitenciárias, sendo colocados na categoria raça amarela, o único dado encontrado até aqui é no ano de 2012 havia 2.314 detentos da raça amarela. Confirmando o que vêm sendo dito da dissociação do sistema penitenciário com os grupos sociais, suas etnias culturais, categorizar os japoneses como “amarelos” é privá-los de sua dignidade e de sua história aqui no Brasil. Diferente do que acontece no Japão em relação aos brasileiros, e que será abordado no próximo ponto.

4 DEKASSEGUI S E EMIGRANTES BRASILEIROS NO JAPÃO

A maior comunidade japonesa fora do Japão encontra-se atualmente no Brasil. Tal peculiaridade se dá pelas íntimas relações entre o Brasil e o Japão que teve seus primórdios com a assinatura do *Tratado de Amizade, Comércio e Navegação* de 1895 firmado em Paris e com o atracamento do Navio *Kassato Maru* no Porto de Santos em 1908 trazendo 781 japoneses.

Na década de 1980, com o boom migratório de descendentes japoneses sentido Brasil-Japão que buscavam num primeiro momento melhores condições de vida e com trabalhos de rápido retorno financeiro para ajudar os familiares que ficaram no Brasil. Considerando que o Brasil passava por um momento de fragilidade econômica e o Japão apresentava uma gloriosa ascensão capitalista, tal cenário possibilitou e serviu de catalisador da migração em massa.

Considerando que o conceito surge de um jogo de palavras em japonês, os autores que pesquisam sobre *dekasseguis* Beltrão e Sugahara (2006) em sua obra conjunta *Permanentemente Temporário: Trabalhadores Brasileiros no Japão* expõem a origem da palavra *dekassegui*. Formada pela junção de dois *kanjis* que juntos significam trabalhar fora: Deru (出る- verbo sair) e Kasegu (稼ぐ- verbo trabalhar). Os autores em questão esclarecem que tal termo teve origem no norte do Japão, onde havia um fluxo migratório de trabalhadores temporários rumo à Tōkyō visando melhores condições de vidas, para depois voltar as suas terras de origem. Depreende-se que amplamente era considerado *dekassegui* qualquer pessoa japonesa que migrava pela questão do trabalho sazonal. Atualmente o conceito *Dekassegui* transcende fronteiras e não se limita apenas ao solo nipônico. Devido ao fato que o Brasil possui a maior comunidade japonesa fora do Japão, o *dekassegui* a ser analisado é aquele brasileiro que possuem a denominação *issei*, *nissei* ou *sansei*. O indivíduo brasileiro que não tenham ascendência japonesa, porém decide ir ao Japão para trabalho, estudos ou viver com o cônjuge também serão considerados *dekasseguis* pelo fato do termo ser bastante abrangente nos dias atuais.

A autora Sasaki (2000) aborda que no início da onda de imigração *dekassegui*, o termo *dekassegui* carregou um significado negativo e pejorativo. Naquele período, o Japão passava por uma expansão industrial em grandes proporções e com um número limitado de japoneses aptos a oferecer suas mãos de obra para realizar tarefas árduas. Com isso, os brasileiros de ascendência japonesa que se aventuraram naquele período em busca de trabalho, foram facilmente inseridos no mercado de trabalho. Porém, os trabalhos disponíveis eram trabalhos que faziam parte de um grupo denominado pelos japoneses de 3K. *Kitanai* (汚い- sujo), *kiken* (危険- perigoso) e *kitsui* (きつい- penoso) eram os tipos de empregos que os primeiros *dekasseguis* exerciam. Deve-se salientar que era vergonhoso naquele momento ser tachado de *dekassegui* no Brasil e perigoso ser tachado de *dekassegui* no Japão, tendo em vista que o *dekassegui* naquele período não possuía nenhum respaldo do governo japonês e o Japão apresentava certa deficiência em acolher com devida dignidade os seus imigrantes.

Houve uma progressão lenta e gradual nos processos de imigração de *dekasseguis* até os dias atuais. As mudanças devem-se ao fato de que houve um grande escoamento populacional de *dekasseguis* voltando ao Brasil devido à crise de 2008. Ao considerarmos o número de 175.410 brasileiros residentes no período de 2014, apresentando uma redução de 3,3% da população de brasileiros em relação à 2013 e o tamanho do pequeno território do arquipélago japonês nota-se a expressividade desta mudança. Ou seja, neste momento o número de *dekasseguis* no Japão está diminuindo, há uma associação importante de.

5 DEKASSEGUI S E A CRIMINALIDADE NO JAPÃO

No ano de 2013 os brasileiros foram responsáveis por 2.425 crimes e no ano de 2014 por 1.619 de acordo com a Agência Nacional de Polícia do Japão. Apresentando uma redução de 33% num recorte de um ano, as autoridades policiais japonesas acreditam que o aminguamento da participação de brasileiros está diretamente associado ao retorno de *dekasseguis* ao Brasil que vem ocorrendo recentemente, como dito anteriormente decorrente da crise econômica de 2008 que afetou fortemente o Japão

Observe a tabela abaixo:

DADOS DA AGÊNCIA NACIONAL DE POLÍCIA NO JAPÃO SOBRE ESTRANGEIROS QUE MAIS COMETEM CRIMES NO JAPÃO NO PRIMEIRO TRIMESTRE DE 2014		
País	Nº de crimes	Nº de crimes cometidos por menores de 20 anos
Chineses	2.644	43
Brasileiros	1.108	87
Vietnamitas	1.046	39
Coreanos	484	7
Filipinos	448	36

Tabela elaborada pelos autores

O Brasil ocupava em 2014 o segundo lugar de crimes cometidos por estrangeiros no Japão totalizando 1.108 crimes, perdendo somente para a China com 2.644 crimes. Entretanto o Brasil lidera o ranking de crimes cometidos por jovens abaixo de 20 anos com 87 casos. Os principais crimes cometidos por brasileiros no Japão são arrombamentos de veículos (de acordo com a BBC Brasil foram 686 casos só em 2014), furtos (responsáveis por cerca de 20,3% dos furtos cometidos por estrangeiros), roubos de autopeças e carros e raríssimos casos de crimes hediondos. Há também uma relação entre o uso de drogas e associação ao crime organizado japonês, como explica Fujita (2012): "*O crime organizado no Japão facilita o acesso para os usuários, você acaba consumindo drogas cada vez mais pesadas*" (FUJITA, 2012).

De acordo com o Portal *NIPPOBRASIL* há também registros de brasileiros envolvidos em gangues e até mesmo entrando em contato com a máfia japonesa Yakuza. Como medida para haver uma melhor comunicação com brasileiros, policiais japoneses estão recebendo curso de língua portuguesa. Como explica Kamiunten (2015): "Durante dois anos, de segunda a sexta, eles aprendem o nosso idioma, inclusive gírias e termos técnicos jurídicos" (KAMIUNTEN, 2015).

Dessa forma, a presença brasileira na criminalidade do Japão fez (e faz) com que o Estado japonês busque instrumentos para lidar com a alteridade presente nesse fenômeno, uma delas é proporcionando o ensino da língua portuguesa como ferramenta para compreender as nuances dos processos sociais envolvendo os *dekasseguis*. Não apenas os criminais, mas os que envolvem outras questões na sociedade japonesa, como a inserção de filhos de brasileiros no sistema educacional japonês, construções de asilos específicos para *dekasseguis*, etc.

6 SISTEMA PENITENCIÁRIO JAPONÊS E OS ESTRANGEIROS

Por estar localizado no leste asiático, no coração das civilizações orientais, o Japão (assim como outros países da mesma região como China e as Coreias) a concepção acerca do indivíduo possui vieses que podem ser desconcertantes para as culturas ocidentais. De acordo com estatísticas retiradas do 平成23年版 犯罪白書 e do site *Nihon Go ! Reflexões e Impressões sobre o Japão* nota-se que o Japão possui uma alta taxa de condenação, devido ao fato de que os promotores possuem discricionariedade para decidir se acusa ou não algum indivíduo, contudo 90% dessas condenações são multas. Sendo assim, de todas as condenações apenas a parcela de 10% acaba em prisão, desses 10% de condenações 60% são suspensas. Dos que são condenados à prisão, 80% tem a menor que três meses. Esse número expressa o porquê da quantidade razoável abaixo da capacidade total de presos no Japão.

O diretor Yutaka Nagashima do *Instituto de Pesquisa de Criminalidade* do Ministério da Justiça do Japão afirma que o sistema carcerário japonês se mostra desumano aos olhos dos ocidentais (NAGASHIMA, 2010). A principal divergência apontada frente aos outros sistemas penitenciários ao redor do mundo é o intuito inicial da busca do arrependimento do detento, ou seja, o objetivo primário não é a ressocialização do

detento. Por ser uma sociedade fortemente honorífica (que é refletida inclusive no idioma), cuja integridade é o valor de maior prestígio, quando o detento é preso no Japão fica claro que o mesmo perde toda sua honra, sendo o arrependimento o meio mais eficaz para a posterior ressocialização. Lembrando que diferente dos presídios brasileiros os presídios japoneses são militares. De acordo com Nagashima (2010) “Além de dar o devido castigo em nome das vítimas, o período de permanência na prisão serve como um momento de reflexão no qual induzimos o preso ao arrependimento” (NAGASHIMA, 2010)

Como em todo sistema penitenciário, quando alguém é preso no Japão logo lhe é informado sobre as regras de conduta do presídio, seu nome é substituído por um número (alguns estrangeiros presos no presídio de *Fuchu* (localizado na região homônima) dizem que uma das coisas mais difíceis é decorar o próprio número na língua japonesa). No confinamento os detentos são primeiro classificados de acordo com gênero, nacionalidade, tipo de penalidade, duração da sentença, periculosidade, e do estado físico e de saúde mental. Eles são, então, colocados em programas especiais destinados a tratar as suas necessidades individuais.

Supõe em privá-los em princípio de sua liberdade, logo, reduzir seus impulsos criminais e por último, reinseri-los o melhor possível na sociedade [...]. Nosso papel consiste em ajudá-los e nosso principal objetivo é que voltem a reincidir (MASTUMOTO, 2016, p. 326).

O apenado se depara com muitas restrições, tais como não pode olhar diretamente nos olhos dos agentes penitenciário, não manter conversar com outros detentos durante as refeições (sendo que o detento tem que manter os olhos fechados até receber o comando de abrir para iniciar sua refeição, e lhe são reservados apenas 40 minutos para as refeições), não fumar entre outras diversas restrições. Em algumas prisões como a de *Fuchu* são ofertados aos detentos três tipos de refeições: a refeição tipo A é destinado aos detentos que trabalham duro ou que passam muito tempo em pé, a refeição tipo B é destinado aos detentos que trabalham sentados e a refeição tipo C é destinada a detentos que trabalham em suas celas. Estrangeiros que não estão acostumados à culinária japonesa ou que não podem comer arroz são lhe ofertados refeições a base de pão.

O cotidiano dos detentos no Japão inicia-se pela manhã às 6h50min., começa a exercer suas funções (mais comumente em confecções de móveis, brinquedos, carpintaria, costura, marroquinaria, preparação de automóveis, etc.) dentro do presídio às 8h, há uma pausa para o almoço e logo depois o detento volta a trabalhar até as 16h e logo depois retorna a sua cela. Às 17h25min. inicia a janta e encerra no início da noite às 20h onde o detento retorna a sua cela novamente. Com conversa extremamente regrada, os detentos só têm a chance manter um diálogo com seus companheiros penitenciários quando estão reclusos nas celas. Durante o verão são ofertados dois banhos semanais enquanto no inverno só há um banho semanal (sendo que nos outros dias os detentos são limpos com toalhas úmidas). Todo detento japonês é obrigado a trabalhar, sentindo se integrado e com algum valor prestado à sociedade, de acordo com o Capítulo 7 do *Livro de Regras do Detento de Fuchu* todo detento é obrigado a trabalhar pois é uma lei no Japão. Quando um detento comete algum ato indisciplinar a sanção disciplinar mais leve é a notificação oral, a sanção mais pesada o detento fica restrito à solitária sem direito de exercer qualquer função ou atividade dentro do presídio. Caso se torne recorrente um mesmo detento retornar à solitária várias vezes, lhe é amarrado seus braços às costas com tiras de couro, impedindo seus movimentos mais básicos, de maneira que o ato de se alimentar (através de uma tigela como um cachorro) e de fazer suas necessidades fisiológicas se torne extremamente frustrantes e humilhantes.

Fui castigado e fiquei na solitária mais de seis vezes. Todas por não ter entendido as regras do lugar. Cheguei a cortar meu pulso num ato de desespero [...]. Aqui nesse lugar vou ter de ser forte se quiser sair saudável. Vi dois conterrâneos serem transferidos por terem ficado loucos (DETENTO ANÔNIMO BRASILEIRO).

O Japão possui uma capacidade no seu sistema carcerário de abrigar 90.531 detentos. Operando apenas com 69,6% da sua capacidade total há o número de 61.794 detentos em todo o sistema carcerário japonês. Apenas 5,8% da população carcerária é estrangeira, em números exatos são 9.884 detentos. Diferente do sistema carcerário brasileiro que padece com a superlotação, o Japão possui uma ótima margem de número de vagas e detentos (sendo 1,4 vagas para cada detento no Japão enquanto é 0,6 vaga para cada detento no Brasil).

Dados da Agência Nacional de Polícia do Japão apontam que a parcela de brasileiros atualmente presos no Japão é de 397 indivíduos. Apesar de ser um número relativamente baixo é de suma importância para análise da situação atual dos estrangeiros, principalmente dos brasileiros no sistema penitenciário japonês. No Japão é permitido no máximo 6 detentos por cela, enquanto os estrangeiros são alocados em

celas individuais com televisões que passam vídeo-aulas de língua japonesa. Não há registros de violações de Direitos Humanos aos detentos brasileiros no Japão, só há reclamações de brasileiros afirmando que a restrição de utilizar a língua materna, sendo permitindo o uso apenas da língua japonesa, cujos detentos são obrigados a frequentarem aulas do idioma. Desde a prisão, julgamento até em visitas de parentes e amigos nos presídios no Japão detento demanda o uso de intérpretes (que são pagos pelos próprios detentos). Tal restrição afeta a conduta do detento dentro do presídio por não compreender as regras, sendo que o único contato que o detento tem com o mundo exterior é através de cartas, onde pode se expressar na língua materna. Escrevendo para a Embaixada brasileira, consulados, jornais da comunidade japonesa e até grupos de apoio para desabafar os maiores pedidos dos detentos são itens de higiene, roupas, livros e até dinheiro.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do processo de pesquisa exploratória sobre a conjuntura dos sistemas carcerários brasileiro e japonês, percebe-se que é extremamente árduo e laborioso fazer uma comparação entre os seus sistemas carcerários devido às discrepâncias que em torno da complexidade de questões envolvidas nos sistemas penitenciários de cada país. Devido às distâncias geopolítica, demográfica e cultural entre o Japão e o Brasil, torna-se fundamental desenhar fios condutores para análise comparativa dos sistemas penitenciários de ambos os países, o que se pretende desenvolver ao longo da pesquisa principal. Em um primeiro momento, as principais diferenças encontradas estão relacionadas às histórias de ambos os países, tendo em vista que o Brasil possui uma história recente, com uma colonização peculiar catalizadora das grandes desigualdades sociais, com economia sensível às adversidades internacionais, política externa reativa, com uma visão ocidental de Direitos Humanos sendo que no continente asiático a concepção de Direitos humanos assume outras características; em contrapartida o Japão possui uma história milenar que apesar de ser bastante honorífica, nas últimas décadas tem minimizado suas desigualdades sociais, com uma economia fortalecida e atrelada aos Estados Unidos (sendo que influi bastante *Soft Power* estadunidense no Japão), política externa expressiva na Ásia Oriental, e com uma visão oriental dos Direitos Humanos onde o coletivo se sobrepõe ao individual. As imigrações japonesas no Brasil e as brasileiras no Japão ocorreram em períodos diferentes e com aspirações diferentes. Sendo assim a recepção e a implementação de políticas para o acolhimento dos imigrantes japoneses no Brasil poderia ser um fator que contribuísse para o inexistente número de japoneses presos aqui. Enquanto os primeiros *dekasseguis* que chegaram ao Japão viviam em condições marginais, assumindo trabalhos que os próprios japoneses não queriam exercer e cuja esses *dekasseguis* o governo japonês só começou a observar e implementar políticas públicas no início do século XXI poderia ser um fator que contribuísse para que os brasileiros fossem os segundos estrangeiros que cometam mais crimes no Japão.

As realidades vividas por estrangeiros no Brasil em quase nada se diferencia de um brasileiro na mesma prisão, sendo que em tese o estrangeiro demandaria mais atenção e cuidado, porem este vive as mesmas condições desumanas, com alimentações sem acompanhamento nutricional e em presídios lotados, padecendo a própria sorte sem sequer poder exercer alguma atividade produtiva ou que torne a pena um pouco menos maçante. Em contrapartida os detentos estrangeiros, apesar de possuírem uma estadia regrada e regimentada, tem acesso aos estudos do idioma japonês, trabalho a executar, alimentação balanceada e diferenciada, celas individuais com direito à televisão e com reclamações pertinentes somente à restrição do idioma materno. É evidente que enquanto no Brasil o detento é considerado marginal à sociedade, no Japão os detentos a todo o momento se sentem inseridos na sociedade com uma parte importante. Será que a eficiência do sistema carcerário japonês seja reflexo de uma sociedade notoriamente reconhecida pela educação e harmonia? Ou será fruto de uma sociedade que combate os problemas sociais pela raiz? Será que a ineficiência do sistema carcerário brasileiro seja reflexo da sociedade brasileira ou reflexo dos problemas sociais que são resolvidos apenas nas "pontas"? Se a rigidez penal no Japão seja uma das responsáveis pelo pela qualidade das penitenciárias, por que essa mesma rigidez não prospera no Brasil? Estas dubiedades como essa são que norteiam o desenvolvimento do projeto em questão e que servem de base para futuras pesquisas cujas linhas de pesquisas englobem as relações nipo-brasileiras, sistema carcerário brasileiro e outras vertentes.

REFERÊNCIAS

Sites:

ALVES, E. M. P. **Justiça penal no Japão: severa ou não**, 2012. Disponível em:

<<https://eduardompa.wordpress.com/2012/11/24/justica-penal-no-japao-severa-ou-nao/>>. Acesso em: 13 de Julho de 2015

CASTRO, J. **Brasil tem 'fila' de 437 mil mandados de prisão**, 2015. Disponível em:

<<http://oglobo.globo.com/brasil/brasil-tem-fila-de-437-mil-mandados-de-prisao-15452442>>. Acesso em: 11 de Agosto de 2015

CNJ. **Órgãos criarão banco de dados sobre estrangeiros presos**, 2012. Disponível em:

<<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/58349-orgaos-criarao-banco-de-dados-sobre-estrangeiros-presos>>. 09 de Agosto 2015.

DIAS, F. C. **A pena de prisão frente à ressocialização**. Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8455>. Acesso em: 04 de Junho de 2015

GOMES, L. F. e BUNDUNKY, M. C. **Crescimento da população carcerária ultrapassa**

vertiginosamente da população, 2012. Disponível em: <<http://institutoavantebrasil.com.br/crescimento-da-populacao-carceraria-ultrapassa-vertiginosamente-o-da-populacao-nacional/>>. Acesso em: 09 de Agosto de 2015

GOMES, L. F. **Suécia e Holanda fecham prisões. Brasil fecha escolas e abre presídios**, 2013. Disponível

em: <<http://institutoavantebrasil.com.br/suecia-e-holanda-fecham-prises-brasil-fecha-escolas-e-abre-presidios/>>. Acesso em: 20 de Julho de 2015

GOMES, L. F. **Brasil: reincidência de até 70%**, 2014. Disponível em: <<http://institutoavantebrasil.com.br/brasil-reincidencia-de-ate-70/>>. Acesso em: 20 de Julho 2015

GOMES, L. F. e BUNDUNKY, M. C. **Brasil: campeão mundial em crescimento de preso**, 2012. Disponível

em: <<http://institutoavantebrasil.com.br/brasil-campeao-mundial-em-crescimento-de-presos/>>. Acesso em: 20 de Julho de 2015

G1. **Cardozo diz que presídios do país são 'verdadeiras escolas do crime'**, 2015. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/06/cardozo-diz-que-presidios-do-pais-sao-escolas-do-crime.html>>. Acesso em: 19 de Julho 2015

ICPS. **Japan**, 2014. Disponível em: <<http://www.prisonstudies.org/country/japan>>. Acesso em: 07 de Junho de 2015

JORNAL NIPPAKI. **JAPÃO: Diminui número de brasileiros no Japão: Aichi ainda é a província de**

maior concentração, 2015. Disponível em: <<http://www.portalnikkei.com.br/japao-diminui-numero-de-brasileiros-no-japao-aichi-ainda-e-a-provincia-de-maior-concentracao/>>. Acesso em: 07 de Junho de 2015

JURISWAY. **O planejamento estratégico nas políticas voltadas para o sistema prisional: a garantia do**

respeito à integridade física e moral dos custodiados, 2012. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7605>. Acesso em: 07 de Junho de 2015

KAWAGUTI, L. **Brasil tem 4ª maior população carcerária do mundo e déficit de 200 mil vagas**, 2012.

Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/05/120529_presos_onu_1k.shtml. Acesso em: 14 de Julho de 2015

MAEDA, M. **Japão: brasileiros cometem 1.108 crimes**, 2014. Disponível em: <<http://www.alternativa.co.jp/Noticia/View/33695/Japao-brasileiros-cometem-1108-crimes>>. Acesso em: 07 de Junho de 2015

MAEDA, M. **Crescem crimes de menores brasileiros**, 2014. Disponível em: <<http://www.alternativa.co.jp/Noticia/View/33742/Crescem-crimes-de-menores-brasileiros>>. Acesso em: 07 de Junho de 2015

TERRA. **Legião estrangeira do crime no Brasil**, 2015. Disponível em: <<http://www.terra.com.br/noticias/infograficos/estrangeiros-presos-no-brasil/>>. Acesso em: 16 de Julho de 2015

THE JAPAN TIMES. **Rise in elderly shoplifters due to loneliness: police study**, 2009. Disponível em: <<http://www.japantimes.co.jp/news/2009/08/03/national/rise-in-elderly-shoplifters-due-to-loneliness-police-study>>. Acesso em: 07 de Junho de 2015

TOBACE, E. **Policiais aprendem português para enfrentar criminalidade brasileira no Japão**, 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/06/150518_decassegui_violencia_et_lab>. Acesso em: 20 de Julho 2015

TOBACE, E. **Proibidos de falar português, presos brasileiros no Japão recorrem a cartas**, 2012. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/09/120905_presos_japao_et.shtml>. Acesso em: 08 de Junho. 2015

YOUTUBE, **Japão atrás das grades - prisão de Fuchu 1 DE 4**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=RZLGfUXU97s>>. Acesso em: 08 de Junho. 2015

YOUTUBE, **Japão atrás das grades - prisão de Fuchu 2 DE 4**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=kAWAQkq7QpU>>. Acesso em: 08 de Junho. 2015

YOUTUBE, **Japão atrás das grades - prisão de Fuchu 3 DE 4**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=l28RoXwXUdc>>. Acesso em: 08 de Junho. 2015

YOUTUBE, **Japão atrás das grades - prisão de Fuchu 4 DE 4**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=gwtcZoZtoKI>>. Acesso em: 08 de Junho. 2015

WIKIPEDIA. **Penal system of Japan**, 2009. Disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/Penal_system_of_Japan>. Acesso em: 09 de Junho de 2015

ZH NOTÍCIAS. **Relatório de direitos humanos destaca condições desumanas em delegacias e prisões brasileiras**, 2014. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/01/relatorio-de-direitos-humanos-destaca-condicoes-desumanas-em-delegacias-e-prisoos-brasileiras-4395858.html>>. Acesso em: 03 de Julho. 2015

ウィキペディア, **府中刑務所**. Disponível em: <<https://ja.wikipedia.org/wiki/府中刑務所>>. Acesso em: 09 de Junho de 2015

Livros e artigos:

BATISTA, Analía Soria. **Estado e controle nas prisões**. *Cad. CRH* [online]. 2009, vol.22, n.56, pp. 399-410. ISSN 1983-8239.

FURUKAWA, Nagashi. **O PCC e a gestão dos presídios em São Paulo**. *Novos estud. - CEBRAP* [online]. 2008, n.80, pp. 21-41. ISSN 1980-5403.

LOURENÇO, L. C. e GOMES, G. L. R. (Org.) **Prisões e punições no Brasil contemporâneo**, Editora EDUFBA. Salvador- Bahia, 2013. .

MTJR PENAL, **O sistema prisional brasileiro**, online disponível em: <<http://portal.estacio.br/media/1597224/artigo%20sistema%20prisional%20brasileiro%20pseudonimo%20mtjr%20penal.pdf>>. Acesso em: 01 de Junho de 2015

MACHADO, A. E. B., SOUZA, A. P. R., SOUZA, M. C. Sistema penitenciário brasileiro-origem, atualidades e exemplos funcionais. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, 2013.

PNUD. **Mapa do encarceramento- os jovens do Brasil**, Brasília 2015.

DEPEN. **Levantamento nacional de informações penitenciárias INFOPEN- JUNHO DE 2014**. Ministério da Justiça, 2015.

MACHADO, V. G.; NETO, P. M. R. **Presos estrangeiros no Brasil e o problema da seletividade penal**. Derecho y Cambio Social, 2014.

BELTRÃO, K. I.; SUGAHARA, S. Permanentemente temporário: dekasseguis brasileiros no Japão . **R. Bra. Est. Pop.** p. 61-85, 2006.

OLIVEIRA, Helenice Bosco de and CARDOSO, Janaina Corrêa. Tuberculose no sistema prisional de Campinas, São Paulo, Brasil. **Rev Panam Salud Publica** [online]. 2004, vol.15, n.3, pp. 185-193. ISSN 1020-4989.

SASAKI, E. M. **Dekasseguis**: trabalhadores migrantes nipo-brasileiros. TEXTOS NEPO, 2000.

DISCURSOS ENCARCERADORES: A CONTRIBUIÇÃO DOS OPERADORES DO DIREITO NA CULTURA DA PRISÃO

Simone Schuck da Silva
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
sschucksilva@gmail.com

RESUMO: O trabalho pretende demonstrar a influência do discurso judicial na cultura encarceradora, a partir dos aportes da sociologia da punição e do estudo da retórica dos operadores do direito no campo jurídico. Para tanto, foi realizada uma análise qualitativa de decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul nos casos em que, face à ausência de vagas no regime semiaberto, foi deferido o regime domiciliar com monitoramento eletrônico aos apenados. Tratou-se de avaliar a retórica punitiva empregada pelo Poder Judiciário, mesmo com os comprovados problemas da pena privativa de liberdade e da possibilidade de uma decisão inovadora, tendo em vista a existência de uma lacuna legal.

Palavras-chave: Sociologia da punição. Discurso judicial. Cultura encarceradora. Regime semiaberto. Monitoramento eletrônico.

1 INTRODUÇÃO

Segundo o Conselho Nacional de Justiça, o Brasil levou 563.526 pessoas ao cárcere em 2014 e foi considerado o 4º país com mais presos no mundo em números absolutos. Especificamente no estado do Rio Grande do Sul, 27.336 se encontravam encarcerados no mesmo ano. Apesar dos estimados altos índices de reincidência, do aumento reiterado do cometimento de crimes e de eventual implementação de legislação menos encarceradora, não houve impacto no crescimento das taxas de encarceramento.

Assim, face à utilização da prisão como medida punitiva preferencial, vislumbra-se o cárcere como fenômeno social de finalidades diversas às propostas pelo sistema jurídico, as quais não se encontram representadas pelas teorias da pena, e se observa a importância do papel do Poder Judiciário e de seus operadores na predileção da prisão como método punitivo.

Portanto, o trabalho pretende demonstrar a influência do discurso judicial na concretização de uma cultura encarceradora, a partir da análise qualitativa de decisões judiciais. Para investigar o tema, adotou-se a perspectiva sociológica, em razão de sua posição de observação e exame da aplicação e efeitos sociais do sistema jurídico e sua relação com a sociedade. Atentou-se para a necessidade de pensar o sistema judiciário como parte do contexto social, como uma instituição imersa nos processos sociais e não absolutamente autônoma ou isolada. Ademais, compreende-se que o estudo sociológico permite considerar macrofatores importantes para compreender a dinâmica dos tribunais no país, tais como o seu contexto histórico, a ausência de tradição democrática, os aspectos constitutivos de uma sociedade marcada pelo processo de colonização e as intensas desigualdades sociais que ainda permanecem na sociedade brasileira.

Nesse sentido, parte-se da sociologia da punição, que não pretende justificar a pena ou fundamentar o uso do cárcere como prática penal, mas compreender a (ir)racionalidade que este fenômeno sustenta ainda hoje, mesmo após comprovada sua ineficácia em modificar o estado das coisas. Ademais, a partir dos estudos sobre o campo de Pierre Bourdieu, da análise do poder do discurso de Michel Foucault e da investigação sobre o conservadorismo do judiciário brasileiro de Rui Portanova, investigou-se a relevância do discurso judicial na operação do direito na escolha pela pena de prisão.

Para tanto, realizou-se uma pesquisa empírica sobre uma prática não prevista em lei realizada pelo Poder Judiciário gaúcho: a aplicação da prisão domiciliar conjuntamente com o monitoramento eletrônico no estado do Rio Grande do Sul, nos casos em que, estabelecido o regime semiaberto ao condenado, não há vagas para o seu cumprimento. Assim, analisando o discurso empregado nos acórdãos oriundos do Tribunal de Justiça do estado, pretendeu-se compreender a influência dos operadores do Direito na centralidade punitiva do cárcere.

2 DA ESTRUTURA SOCIAL À CULTURA ENCARCERADORA: A FALÊNCIA DA PENA DE PRISÃO E SUA ANÁLISE COMO FENÔMENO SOCIAL

Se hoje o foco das políticas penais ocorre apenas em termos de confinamento, punição e uniformização baseados em categorias legais do campo jurídico, o Estado de bem-estar e os discursos penais do século XX projetaram uma imagem diferente da autoridade governante e consubstanciaram a teoria do correccionalismo. Sua ênfase na reabilitação, no tratamento individualizado e no experimento científico indicava um Estado auxiliar, preocupado com seus cidadãos, cujos investimentos demonstravam a assunção da responsabilidade em regular a conduta individual e social (GARLAND, 2006).

Assim, o correccionalismo compreendeu o crime como um problema social de manifestação individual, sintoma de disposições pessoais *antissociais* ou *desajustadas*. O Estado de bem-estar desenhava uma sociedade inclusiva, em que ao *outro* desviante fosse devido tratamento, cura e ressocialização (GARLAND, 2005). Portanto, a reação ao delito ocorreria pela transformação e melhoria das condições coletivas de convivência, das relações de vizinhança e das estruturas sociais (ALVAREZ, 2013).

Contudo, a partir da década de 1970, em razão da modificação na estrutura social, caracterizada pela consolidação de um perfil fortemente globalizado da economia, Estados Unidos e Inglaterra apresentam novas formas de pensar o crime, delineando mudanças nas práticas de controle criminal. Passa-se a entender o delito como uma conduta inexorável ao indivíduo, que cometerá crimes a partir de uma avaliação da oportunidade das situações. Sob esse aspecto, o delito é apenas decorrência dos padrões de interação contemporâneos, tornando-se um risco a ser calculado ou mesmo um acidente a ser evitado (GARLAND, 2008).

O sujeito criminalizado passa de indivíduo desajustado, carente de assistência, a um consumidor de oportunidades, que leva em conta os riscos de agir (GARLAND, 2005). A política criminal dirige-se à construção de barreiras restritivas às oportunidades criminais, focando na prevenção ao crime, na minimização dos riscos e na redução de danos a partir da identificação dos novos alvos das condutas desviantes. Verifica-se uma crise da ideologia do Bem-estar e “o Estado, sob a globalização, é chamado a abandonar o seu perfil de *welfare state* para assumir uma função meramente policial, [...] *garantidor* das atividades de acumulação de capital” (ALVAREZ, 2013, p. 232).

Abandonam-se as pretensões transformadoras do sujeito e grupos populacionais são categorizados como indesejados e perigosos, tornando-se responsabilizados pelos problemas sociais. A prisão consubstancia-se como a pena por excelência, tendo em vista que se apresenta como excelente mecanismo de exclusão e controle (BAUMAN, 1999). Assim, “a consequência mais imediata desse endurecimento penal e das formas radicais de controle das pequenas ilegalidades foi a ampliação considerável da população encarcerada” (ALVAREZ, 2013, p. 229).

Especialmente nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, como o Brasil, a superlotação carcerária chega ao século XXI como um dos principais problemas relacionados à segurança pública, marcando a época juntamente com a criminalização movida pela guerra às drogas e pelos delitos contra o patrimônio e com os conflitos entre facções rivais comandadas de dentro do cárcere e com a corrupção dos servidores penitenciários. O período também apresenta políticas penais mais severas e identificadas com o movimento de lei e ordem, a partir da adoção de um direito penal máximo, da inflação legislativa, do julgamento de fatos de pequena ou nenhuma importância e do uso indiscriminado da privação cautelar de liberdade.

Os sentimentos públicos em relação ao crime tornam-se altamente valorados, perpassando uma expressiva representação simbólica de justiça. Em uma espécie de “projeto excludente”, o bem-estar penal de outrora é substituído pela segregação e pelo isolamento em uma política criminal simbolicamente carregada, na qual o medo é um elemento central (GARLAND, 2005).

Torna-se necessário, então, analisar a questão punitiva não como um fenômeno explicável em si, mas reflexo à organização social, tendo em vista que se observa claramente mudanças nas políticas criminais a partir de demandas da comunidade. É nessa perspectiva que a sociologia da punição pretende investigar, entre outros temas, a realidade do cárcere, interpretando seu desenvolvimento histórico e considerando a função efetiva desta instituição na sociedade.

Em uma visão geral, os autores Rusche e Kirchheimer associaram as transformações nos sistemas punitivos às mudanças econômicas e Michel Foucault relacionou a emergência da prisão moderna a formas de exercício de poder. Porém, é David Garland que sintetiza ambas perspectivas analíticas com a ideia de que as *práticas penais possuem papel estruturante* na vida social.

Em suma, os trabalhos revelam que os efeitos da punição, suas escolhas e determinações não se restringem somente aos condenados, mas atingem também os atores e agentes do sistema penal, bem como a

sociedade em geral (GARLAND, 2006). Portanto, é a sociologia da punição, através de sua perspectiva sociológica, que permite pensar a pena não só como um problema legal ou moral, mas como instituição e processo social, ligada a uma vasta teia de ações sociais e significados culturais.

No Brasil, sua importância se evidencia pela análise, nas últimas décadas, do constante aumento da população encarcerada e da crescente organização de presos. Ambos os fatores denunciam o impacto atual da prisão no país, consolidando a pena privativa de liberdade como forma punitiva basilar no sistema jurídico brasileiro (a exemplo dos sistemas penais modernos) e levando a questão penitenciária a permear ininterruptamente o debate público (CHIES, 2013).

Se Rusche e Kirchheimer fornecem à teoria crítica a ideia de determinação das práticas penais pelo sistema econômico e de nascimento das prisões, na passagem ao capitalismo, como forma especificamente burguesa de punição, Michel Foucault, por outro lado, introduz a análise das práticas de punição como tecnologias de poder complexamente articuladas às demais práticas sociais, relacionando as transformações das práticas penais com as mudanças das práticas de poder nas sociedades modernas. O cárcere é identificado como instituição de poder disciplinar, com controle rigoroso das atividades e utilização acurada do tempo, distribuindo indivíduos em espaços fechados e heterogêneos, intercambiáveis e hierarquizados.

Ainda que constatada sua ineficácia como pena, a permanência da pena privativa de liberdade permitiria gerir as ilegalidades das classes dominadas, criando um meio delinquente fechado, separado e útil em termos políticos (ALVAREZ, 2013). O cárcere transformaria a violência ilegal em um dos elementos essenciais dos mecanismos de poder disciplinar que permeiam a sociedade moderna: “a prisão fabrica delinquentes, mas os delinquentes são úteis tanto no domínio econômico como no político. Os delinquentes servem para alguma coisa” (FOUCAULT, 2010, p. 132).

Contudo, se Foucault identificou o significado das práticas penais da modernidade, é David Garland o responsável por reavaliá-lo no contexto contemporâneo. Sua pesquisa analisa a política criminal como agente de produção cultural e forma de significação social a partir da identificação de uma mudança generalizada da violência e de suas representações na sociedade atual. Assim, busca compreender a função simbólica e expressiva da política penal, presente na prática de juízes e advogados penalistas e capaz de modificar a produção de significados sociais: “[...] los mecanismos estructurales, espaciales y temporales que se despliegan en los tribunales y la posición de las partes involucradas en los procedimientos, transmiten significados simbólicos de transcendência em la conducción de un juicio” (GARLAND, 2006, p. 300).

Segundo o autor, a própria legislação penal e as instituições que envolvem o poder punitivo são propostas, discutidas e operadas a partir de códigos culturais definidos. Há uma estrutura de linguagem e discurso simbólicos que dão vida a significados culturais específicos, sensibilidades colocadas à interpretação e compreendidas na exposição do sentido social da punição. Trata-se de assumir que a punição está ligada a questões políticas, morais e de ordem social e que, portanto, as instituições penais são causa e efeito da cultura (práticas interpretativas e expressivas), são uma representação cultural significativa.

As sanções penais, assim, seguem sendo elementos da política penal desenhados deliberadamente para o consumo público e divulgados ao público social. O que um juiz comunica da pena, seus significados e representações, a partir de todo o vocabulário e lógica jurídicos, não se dirige tão somente a quem cometeu o crime, mas a toda sociedade. Especificamente sobre a prática de ditar sentenças penais, deve-se considerar que não se trata apenas de finalizar o processo de investigação de um delito, mas de, pela ação instrumental e pelo discurso legitimado, “autorizar y poner em marcha um procedimiento de encarceramiento” (GARLAND, 2006, p. 297).

Nesse sentido, o autor sugere observar a pena como uma instituição social, vez que envolve uma estrutura complexa, uma rede ampla de ação social e uma densidade de significados culturais, sendo eles intencionais ou não. Entender a punição como uma instituição social, especificamente o cárcere, é considerar sua susceptibilidade às forças sociais e históricas, seu marco social próprio e seu apoio em uma série de práticas normativas e significantes que produzem efeitos sociais (GARLAND, 2006).

Tomar o cárcere como uma realidade institucional implicar agregar a ele todas as suas representações: expressão do poder estatal, afirmação da moralidade coletiva, veículo de expressão emocional, política social condicionada a motivos econômicos, representação da sensibilidade vigente e “un conjunto de símbolos que despliega um ethos cultural y ayuda a crear una identidad social” (GARLAND, 2006, p. 333). Considerar a prisão um fenômeno ou uma instituição social importa admitir sua perseguição simultânea a diversos objetivos contraditórios. Pode-se considerar sua principal pretensão o controle do crime, a partir da *ressocialização* dos encarcerados, e a redução dos índices criminais, mas deve-se ter em conta que o cárcere é um instrumento eficaz de incapacitação, contenção e exclusão de pessoas atingidas pelos significados culturais de diversas outras instituições sociais.

Se a pena reflete as relações sociais de uma determinada sociedade, no Brasil, a desigualdade e a exclusão social marcam a escolha pelo cárcere, e analisar a prisão necessita que se perpassasse o estudo da atuação dos tribunais na sociedade contemporânea, impondo uma crítica à ideia de neutralidade do Poder Judiciário, revelando sua interação com os contextos sociais e políticos em que se inserem.

3 A INFLUÊNCIA DOS OPERADORES DO DIREITO NO ENCARCERAMENTO: CONSEQUÊNCIAS DO DISCURSO JUDICIAL

A opção pela análise dos discursos dos operadores do direito concebe que os procedimentos formais do sistema jurídico (sua estrutura) não apenas orientam ou coordenam as práticas dos operadores, mas refletem a realidade construída socialmente, e sua incorporação possibilita a legitimação de suas atividades (VARGAS, 2014). Ademais, as representações pessoais dos atores jurídicos em relação ao mundo social também são capazes de influenciar os processos realizados pelo sistema de justiça criminal, inclusive legitimando-os, obrigando um estudo sobre a cultura do encarceramento a, necessariamente, investigar os discursos produzidos no campo do direito.

Nesse sentido, Pierre Bourdieu entende que a atuação dos operadores do direito no campo jurídico se fundamenta nas relações de hierarquização e na reprodução de valores e ações. São os discursos de autoridade burocrática que reproduzem a dominação social, o *habitus* de seu campo e as desigualdades sociais a ele relacionadas. Assim, as diferenciações do campo e seus interesses específicos constituem aparelhos de dominação, tanto de seus próprios agentes quanto dos demais campos sociais. A noção de *habitus* indica que a ação e o pensamento dos indivíduos de um campo são construídos socialmente, fruto de um trabalho social exercido pelo/no campo durante o processo de formação da identidade social de seus agentes. O *habitus*, portanto, é nominado e internalizado pelos agentes sociais face à orientação explícita ou implícita do campo social em que estão inseridos (BOURDIEU, 1989).

Para o autor, o campo do direito reflete as relações sociais orientadas pelas suas próprias forças, as quais determinam a ordem econômica de determinada sociedade. Em outras palavras, o direito é um instrumento de dominação, monopolizado pelos agentes e instituições jurídicas, cujo formalismo sustenta sua autonomia perante a sociedade em que está inserido, mantendo as estruturas que permitem a criação e a acumulação de capital jurídico. O que se verifica é a justificação da decisão jurídica por si mesma, vez que a construção do monopólio do uso do direito realizada por seus agentes e instituições se baseia no formalismo jurídico, categoria de legitimação das decisões judiciais que produz a crença na neutralidade e universalidade do campo (MADEIRA, 2007). Nesse sentido, as formalidades do direito, suas normas e rituais, provocam a acumulação do capital simbólico do campo e garantem sua manutenção (BOURDIEU, 1989).

Assim, como “[...] o interesse do campo jurídico não está na eficiência jurídica ou na justiça social, mas sim na crença no formalismo do direito” (MADEIRA, 2007, p. 24), visando sua manutenção, ele é dotado de um *habitus* linguístico, um discurso estilisticamente caracterizado de competência técnica e capacidade social. Os operadores do direito tendem a reproduzir o *habitus* em suas ações, pensamentos e percepções e, vez que são oriundos da classe dominante, “tendem a reproduzir sua visão de mundo em suas ações jurídicas” (MADEIRA, 2007, p. 24).

O poder de dizer o direito, e, portanto, atestar o legítimo, o correto, o legal, o constitucional, entre outras categorias que influenciam o social, representa o poder de produzir a verdade. Há um controle e uma seleção do que é dito para que sua redistribuição se dê em processos institucionais socialmente legítimos. Sobre esse aspeto, se é possível considerar o campo jurídico como um sistema aberto e capaz de receber influências dos demais campos e instituições sociais, deve-se admitir que “[...] os juízes são profundamente afetados por sua concepção de mundo: formação familiar, educação autoritária ou liberal, valores de sua classe social, aspirações e tendências ideológicas de sua profissão” (PORTANOVA, 2003, p. 16).

Ademais, considerando a formação histórico-cultural brasileira, seus padrões culturais conservadores muitas vezes importados e suas profundas desigualdades sociais, ideologias como o capitalismo, o machismo e o racismo estão presentes em todos os discursos de poder brasileiros (PORTANOVA, 2003). Considerar as “influências pré-jurídicas sobre significados, valores e fins humanos, sociais e econômicos, ocultos (ou não) que vão inspirar a decisão judicial” (PORTANOVA, 2003, p. 17) permite entender a perpetuação de determinados padrões sociais e seu reflexo no Poder Judiciário.

De fato, a visão conservadora estabelecida entre os operadores do direito entende o processo como instrumento do sistema jurídico capaz de dar força à *vontade concreta da lei*, fornecer segurança jurídica e manter a ordem jurídica quebrada pelo conflito (PORTANOVA, 2003). Contudo, essa perspectiva coloca em crise as relações do Poder Judiciário com a sociedade, vez que “[...] reside na absurda incompreensão de que a norma jurídica é, antes de tudo, norma de conteúdo moral” (PORTANOVA, 2003, p. 52), não sendo

possível exigir da sociedade e principalmente dos seus operadores a mera obediência formal aos dispositivos legais, principalmente porque “[...] os objetivos da jurisdição são tradicionalmente vistos como os mesmos objetivos da lei [...]” (PORTANOVA, 2003, p. 33).

Mais do que uma fase relacionada a uma época ou a um contexto social específico, o campo jurídico brasileiro apresenta uma estrutura conservadora desde sua formação inicial, vez que se concebeu pelo “método tradicional, escolástico, dogmático e formalista busca[ndo] a ciência ideologicamente neutra (avaliativa)” (PORTANOVA, 2003, p. 20) e ignorando a necessidade de constituir um saber prático e de resultados concretos que deve apresentar decisões criativas e não automáticas.

A partir da afirmação da lei como vontade geral e da manipulação de instrumentos retóricos como igualdade perante a lei, autonomia da vontade, garantias processuais, decisões transitadas em julgado, segurança jurídica e paz social, os operadores fazem crer o direito como uma ciência autônoma e o Poder Judiciário como legítimo para a resolução de conflitos. O julgamento, portanto, passa a ser uma rotina procedimental do operador do direito, “um agir com princípios absolutos e pouco flexíveis, oportunizando uma solução mecânica (quase matemática) do conflito” (PORTANOVA, 2003, p. 57).

Porém, a pretensão de neutralidade esconde uma opção pela aceitação e conservação do estado das coisas, traduzindo os interesses de grupos detentores de poder e garantindo a manutenção das relações de dominação, razão pela qual se compreende o comprometimento do direito, “pois traduz vontade política e encerra determinada dimensão valorativa” (PORTANOVA, 2003, p. 65). Na verdade, a partir da pretensão de objetividade e neutralidade da dogmática jurídica, são ocultados os conflitos socioeconômico-políticos da sociedade e, de fato, “o juiz que não tem valores e diz que o seu julgamento é neutro, na verdade está assumindo valores de conservação. O juiz sempre tem valores. Toda sentença é marcada por valores” (PORTANOVA, 2003, p. 74).

Especificamente o direito penal pretende-se como locução legítima, permanentemente produzindo sentidos que viabilizem a expansão do sistema penal pelos seus discursos e pelo conjunto de aparatos especializados auxiliares. Nesse sentido, ampliar o sistema penal é expandir a punição e, conseqüentemente, a prisão: no momento em que o direito penal luta por sua permanência e autolegitimação, constrói um regime social de necessidade da pena, uma cultura de imprescindibilidade punitiva.

Diariamente, apresentam-se aos operadores do direito demandas práticas que exigem a politização das questões jurídicas, seu enfrentamento valorativo e o estabelecimento de uma posição social, mas os juízes, imersos no dogmatismo inflexível, não conseguem responder ao social, influir na realidade concreta, trabalhando tão somente pelo estado das coisas, pela conservação, pela permanência de um campo falido com uma prática ineficaz: operando uma cultura punitiva e encarceradora.

4 DISCURSOS ENCARCERADORES: ANÁLISES DA CULTURA DA PRISÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL

Observando-se a tendência político-criminal conservadora do Poder Judiciário nacional, verificada especialmente pela frequente adesão a correntes punitivistas, constata-se como seu efeito mais evidente a “permanência da centralidade da pena de prisão em regime fechado como resposta” (CARVALHO, 2010, p. 104). Assim, os discursos empregados pelos magistrados, atores do sistema penal, carregados do *habitus* jurídico e da cultura de senso comum punitivista, pretendem responder à demanda social por segurança a partir da utilização do cárcere como punição primordial. Para tanto, os julgadores, operadores do direito, “não esporadicamente criam, através dos discursos de justificação, condições de legitimidade para o incremento da legislação penal e do uso da pena carcerária” (CARVALHO, 2010, p. 232).

Para investigar a influência dos operadores do direito na centralidade punitiva do cárcere, elencou-se um caso específico de silêncio legislativo em que os desembargadores do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul viram-se obrigados a agir sem previsão legal e escolheram, em sua maioria, a prisão. A situação era configurada pelo deferimento da progressão do regime carcerário, do fechado ao semiaberto, sem que houvesse vagas em estabelecimento prisional compatível com o novo regime. Assim, os juízes de primeiro grau determinavam ao condenado aguardar, em sua residência, o surgimento de uma vaga no regime semiaberto, mediante o uso do monitoramento eletrônico.

Foram analisados os acórdãos oriundos de recursos desses casos, nos quais, sem amparo legal para guiar a decisão, os desembargadores foram forçados a decidir entre acatar a sentença inovadora, que determinava ao condenado a prisão domiciliar com o monitoramento eletrônico (hipótese não prevista em lei), e a aplicação pura da norma jurídica, designando o regime semiaberto, ignorando tratar-se de um mando abstrato “ao regime adequado”, enquanto, na verdade, o condenado seria encaminhado diretamente ao inadequado regime fechado.

A amostra foi composta por 81 (oitenta e uma) decisões judiciais resultantes de recursos interpostos pelo Ministério Público, nos casos de deferimento do pedido de prisão domiciliar com monitoramento, ou pelo réu, nas situações de indeferimento. Dentre os julgados, 14 (catorze) tiveram a análise do mérito prejudicada e 8 (oito) tratavam de mérito diverso, restando de fato analisados somente 59 (cinquenta e nove) acórdãos.

Na análise dos acórdãos, foram identificados argumentos centrais a favor da concessão da prisão domiciliar com monitoramento eletrônico, bem como argumentos principais contra a medida.

Entre os argumentos a favor da concessão estão a referência à Constituição Federal (Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, inexistência de pretensão constitucional à submissão de apenados a condições desumanas e inexistência de estabelecimentos penais nos termos constitucionais), à jurisprudência do próprio Tribunal, à jurisprudência dos tribunais superiores (Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal), à intenção do magistrado em diminuir os efeitos negativos da ausência de vagas, à ilegalidade do recolhimento em regime mais gravoso do que de direito, à possibilidade de maior controle da conduta do condenado (considerando o monitoramento como “desestímulo” à reiteração de crimes) e às condições pessoais do apenado.

Já os argumentos contra a medida referiram-se à inexistência de argumento para a concessão (nesse sentido, a condição precária do sistema prisional não configuraria situação suficiente para o deferimento da medida), à jurisprudência do próprio Tribunal, à jurisprudência dos tribunais superiores, ao elevado saldo de pena a cumprir (nunca apresentando um critério objetivo), à ausência de amparo legal, ao risco de ineficácia da pena, estímulo à prática delituosa ou à sensação de impunidade, às condições pessoais do apenado, à competência da administração carcerária ser do Poder Executivo, à violação ao princípio da individualização da pena e ao direito fundamental à segurança, à possibilidade de fim do regime semiaberto, ao bem-estar social, ao interesse social ou ao risco à sociedade e à doutrina.

Nos acórdãos que apresentaram a Constituição Federal para dar provimento à medida, foi citado o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, cujo fundamento principal é indicar que a Constituição brasileira não pretende submeter os apenados a condições desumanas, exatamente as encontradas nos regimes superlotados do semiaberto. Assim, foi referido não haver estabelecimentos penais nos termos da Constituição Federal:

Diante desse contexto, vale salientar que, por razões econômicas ou políticas, não há estabelecimentos penais que possibilitem o cumprimento da pena nas condições previstas na Constituição Federal e na Lei de Execução Penal. [...] No caso daquelas que cometeram ilícitos, privá-las da liberdade e submetê-las a condições desumanas não é o que quer a Constituição Federal (ACÓRDÃO nº 1).

Por outro lado, alguns acórdãos indicaram não haver motivos para o provimento da medida, tendo em vista que a condição precária do sistema prisional do regime semiaberto não configuraria situação suficiente para o deferimento da prisão domiciliar com monitoramento eletrônico:

Esta Relatora não desconhece a precariedade do sistema prisional, o qual não possui vagas suficientes a atender a demanda. Porém, há de se ressaltar que a concessão de benefícios, com o objetivo único de desafogar as casas prisionais mediante liberação de parte da massa carcerária não pode ser apontada como a melhor solução. Ainda que a situação dos estabelecimentos prisionais seja precária, certo é que esta condição, por si só, não pode ensejar a possibilidade da concessão de prisão domiciliar com monitoramento eletrônico (ACÓRDÃO nº 8).

A ausência de fundamentação concreta apresentada na decisão demonstra a mera preocupação com a competência do Poder Judiciário perante o caso. Ao inferir que a concessão do benefício dizia respeito tão somente ao objetivo de “desafogar as casas prisionais mediante liberação de parte da massa carcerária”, a relatora ignora estar determinando injustamente o regime fechado a um indivíduo com direito ao regime semiaberto, nos exatos termos neutralizantes referidos por Bourdieu (1989).

Interessante apontar que tanto os acórdãos que aprovaram a opção do primeiro grau em conceder a medida quanto os que indeferiram o benefício utilizaram precedentes do próprio Tribunal de Justiça do estado, bem como dos tribunais superiores. Assim, ainda que “[...] a orientação tradicional é no sentido de interpretações de acordo com a ‘jurisprudência dominante’ (PORTANOVA, 2003, p. 43), tendo em vista a pretensão racional de uniformização das decisões jurídicas, acórdãos de todos os tribunais apresentam grande número de posições favoráveis e desfavoráveis à inovação da medida, impedindo a conservação do campo.

Na verdade, a indicação de decisões anteriores e, principalmente, de decisões de tribunais superiores condizentes com sua apreciação, consubstancia-se apenas em técnica do magistrado para legitimar seu julgamento do caso concreto, pois não é capaz de vincular um único sentido decisório.

Por outro lado, a utilização da própria doutrina para a negativa à medida causa espanto, tendo em vista tratar-se de um Tribunal apegado à legalidade estrita e tão afastado da realidade concreta. Se a lei não pode apoiar a concessão do regime domiciliar com o monitoramento eletrônico nos casos de ausência de vagas para o regime semiaberto, porque a posição da doutrina, ou seja, as conclusões dos juristas que pretensamente trabalham para a evolução do saber jurídico, seria argumento suficiente para manter o encarcerado em injusto regime fechado?

Muitas decisões, ao pretenderem-se neutras, clamam pela ausência de previsão legal e determinam ao encarcerado o regime semiaberto. Contudo, “uma aplicação rigorosa, ao pé da letra da lei, provoca um efeito contrário, reforçando especialmente a desordem que visava combater” (GLOECKNER, 2014, p. 101), e o que se consubstancia de fato com essas decisões é tão somente a superlotação do regime fechado:

Forçoso reconhecer que Lei das Execuções Penais não autoriza ao juiz suspender a execução da pena privativa de liberdade por falta de estabelecimento prisional adequado (ACÓRDÃO nº 23).

O monitoramento eletrônico não foi concebido como instrumento para resolução do quadro de superlotação que assola a maioria dos estabelecimentos carcerários do país. Sua utilização com tal finalidade mostra-se dissociada da intenção do legislador, cabendo a correção de eventuais desvios na execução das penas (ACÓRDÃO nº 62).

Alguns julgados chegam ao absurdo de ignorar a realidade reclamada, determinando o recolhimento do preso a um regime prisional inexistente: “impõe-se [...] o provimento do agravo ministerial para que o apenado seja imediatamente recolhido a estabelecimento prisional do regime semiaberto” (ACÓRDÃO nº 64). Entende-se, portanto, que o discurso judicial se preocupa mais com a legitimação de seu campo, na pretensão de obediência a uma ordem legal sem qualquer efeito, do que com a realidade desumana do sistema penitenciário. Assim, “o agir cínico constitui o natural funcionamento dos aparatos e instituições jurídicas” (GLOECKNER, 2014, p. 96).

Os acórdãos abrigados sob o argumento referente à ausência de amparo legal demonstram a pretensão de neutralidade do campo jurídico, o alheamento às questões e realidades sociais e a confortável compreensão da legalidade como fim único do sistema penal, fazendo crer que “[...] o fundamento último da lei reside na sua enunciação” (GLOECKNER, 2014, p. 96).

Contudo, se há uma legitimação procedimental do campo jurídico ou sua consubstanciação em violência simbólica, naturalizando práticas arbitrárias, ainda sobrevêm algumas decisões que consideram o contexto democrático da ordem constitucional e enfrentam a realidade da ausência de vagas para o regime semiaberto:

[...] E a decisão agravada busca apenas fazer cumprir as garantias constitucionais que protegem os apenados - a proibição de “...penas cruéis (art. 5, XLVII, “e”); “a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado” (XLVIII); “é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral” (XLIX); “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano e degradante” (III) - e, em especial, os artigos 85, 88, 91 e 92, da Lei de Execuções Penais, impedido o recolhimento de presos em estabelecimentos penais inapropriados, superlotados, em precárias condições de habitabilidade, higiene e salubridade, ou seja, em condições que descumprem o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal) (ACÓRDÃO nº 31).

De outro lado, reiteradamente tem reconhecido o Superior Tribunal de Justiça a flagrante ilegalidade no recolhimento de presos em regime mais gravoso do que aquele a que têm direito, bem como a possibilidade excepcional, no caso de falta de vagas no regime a que faz jus o preso, sua inclusão em regime mais brando e, na sua falta, em prisão domiciliar, inclusive, no regime semiaberto, mesmo fora dos estritos casos legais (Voto divergente no ACÓRDÃO nº 58).

Alguns acórdãos questionaram a eficácia da pena com a concessão do regime domiciliar falando muitas vezes em “impunidade”, muitos afirmando um fim do regime semiaberto em razão da reiterada aplicação da solução para a ausência de vagas:

Conceder prisão domiciliar aos apenados sob a justificativa da precariedade do sistema prisional nada mais é do que uma forma de impunidade (ACÓRDÃO nº 37).

O deferimento do recolhimento domiciliar de forma indiscriminada acaba por tornar inócua a sanção imposta ao condenado, a quem implicitamente é franqueado o cometimento de delitos sem qualquer risco de punição efetiva e em regime de pena imposto e previsto por lei (ACÓRDÃO nº 64).

Todavia, penso que a superlotação dos estabelecimentos prisionais não constitui, por si só, fundamento válido para a concessão da prisão domiciliar à revelia da lei, ainda que sob fiscalização por meio de monitoramento eletrônico. Tal medida, resguardada para os apenados em regime aberto e em situações especiais, corre o risco de tornar-se ineficaz se aplicada indiscriminadamente, sempre que houver deficiência de vagas nos estabelecimentos carcerários, podendo, inclusive, estimular a prática delituosa ao provocar nos apenados uma sensação de impunidade (ACÓRDÃO nº 17).

Algumas decisões abandonam a centralização do cárcere, mas permanecem imersas na cultura do controle, deferindo a prisão domiciliar com o monitoramento eletrônico, porque ele possibilitaria maior controle do preso do que o cumprimento da pena no regime semiaberto:

Além disso, de consignar que, no cumprimento da pena em monitoramento eletrônico, maior é o controle da conduta do condenado, pois, em casa de regime semiaberto, poderia sair durante o dia para trabalhar sem qualquer controle de sua conduta pela administração prisional, ao passo que, na prisão domiciliar com condições e monitoramento eletrônico, de outro lado, tem restritos e monitorados seus locais de permanência e seus trajetos autorizados de deslocamento [...] (ACÓRDÃO nº 40).

Também foram avaliadas pelos magistrados as condições pessoais do encarcerado, tanto em termos de considerá-las prejudiciais quanto benéficas à concessão da medida:

Nestes casos, além de avaliar a situação das casas carcerárias, deve-se apurar, também, a condição pessoal do apenado, a qual, no caso concreto, indica que a concessão da prisão domiciliar com monitoramento eletrônico não se mostra como medida adequada, eis que apresentar saldo de mais de 05 anos de pena a cumprir, com término previsto para 25/08/2020 (ACÓRDÃO nº 39).

Também é importante enfatizar que a verificação do expediente carcerário aponta a existência de elevado saldo de pena a cumprir – 03 anos –, com término previsto apenas para 06-03-2018 (ACÓRDÃO nº 69).

Ademais, consultando a guia de execução do apenado, constato que a manutenção da decisão recorrida importaria em concordar com uma falaciosa execução de pena, ou seja, de uma pena total de 04 anos, 10 meses e 15 dias, o apenado cumpriria 04 anos, 01 mês e 7 dias na sua própria residência!!! (ACÓRDÃO nº 58).

Ainda que resista em manter o benefício a condenados por crimes praticados com violência, [...] mantenho o a decisão, apesar do saldo de pena por cumprir, 04 anos e 02 dias de reclusão (ACÓRDÃO nº 72).

Nesse sentido, não foi apresentado qualquer dado objetivo para tornar *adequada* a medida, como, por exemplo, a quantidade de pena a cumprir necessária para tornar possível o benefício. Assim, os argumentos utilizados pelos relatores não encontram respaldo legal, mas revelam a análise infundada da situação jurídica do apenado, considerando arbitrariamente tempos de pena a cumprir ou a reincidência.

Ademais, alguns acórdãos entendiam que a concessão do regime semiaberto com o monitoramento eletrônico era uma maneira do Poder Judiciário diminuir os efeitos da ausência de vagas, visto que “[...] a lei, seus procedimentos e o próprio Estado tradicional acabam por demonstrar a falta de condições em oferecer resposta a partir de critérios aparentemente democráticos” (PORTANOVA, 2003, p. 49), ou seja, estritamente apegados à competência dos poderes instituídos:

No caso concreto, a implementação do sistema de monitoramento eletrônico, principalmente em se tratando de prisão domiciliar deferida fora das hipóteses legais, visa a

diminuir os efeitos negativos da ausência de vagas em estabelecimento adequado (ACÓRDÃO nº 1).

Nesse sentido, há a referência de uma reunião realizada no Tribunal de Justiça do estado para discutir o tema, na qual se entendeu que “a solução do problema criado por culpa do Executivo, ainda que não seja a legal ou ideal, era a concessão da prisão domiciliar” (ACÓRDÃO nº 26).

Porém, muitos acórdãos apontaram o Poder Executivo como competente para a solução do caso e ignoraram seus deveres constitucionais, os quais indicam o Poder Judiciário como gestor dos conflitos dos cidadãos com a lei, especialmente nos casos que não se prestam à edição de normas abstratas, mas que necessitam de solução concreta, como a ausência de vagas no regime semiaberto:

Assim, firmo entendimento no sentido de que não compete ao Poder Judiciário elaborar medidas para suprir atribuição específica do Estado na construção de estabelecimentos compatíveis com os regimes semiaberto e aberto (ACÓRDÃO nº 62).

Poucos acórdãos trouxeram o argumento de violação do Princípio da Individualização da Pena (artigos 5º, inciso XLVI, e 6º, da Constituição Federal), no sentido em que a situação de ausência de vagas permitiria que alguns condenados restassem ainda cumprindo pena no regime semiaberto e outros, face à situação concreta, passassem a regime mais benéfico. Contudo, há de se sopesar a legalidade do cumprimento da pena no devido regime estabelecido por lei e a ilegalidade do cumprimento da pena em regime *mais severo* do que de direito em razão de fato alheio ao encarcerado.

Também se identificou no uso de termos como “bem-estar social” em referência à manutenção do condenado no regime semiaberto:

[...] um controle especial do apenado, com maior rigor, mostra-se indispensável para garantir o bem estar social. [...] o cumprimento da pena imposta é, como dito acima, de interesse social, e este sabidamente prepondera sobre o direito individual (ACÓRDÃO nº 26).

Nesse sentido, o discurso da prisão como necessidade social, tendo em vista sua dita capacidade de fornecer bem-estar aos não encarcerados, objetiva invocar a imagem de necessidade do isolamento dos indivíduos considerados perigosos. A partir da utilização de termos como “bem-estar social” e “interesse social”, o magistrado acessa o imaginário comum da segurança e fomenta a segregação punitiva, a fim de legitimar a neutralização dos sujeitos que ameaçariam a segurança da comunidade.

Também se destaque o significado conservador que conceitos como segurança carregam. Quando se tratam de termos como segurança jurídica, a previsibilidade e uniformização das decisões atacam o sentido valorativo de realização da justiça concedido ao Poder Judiciário. “É que a justiça tem que compreender o ineditismo da vida, a mudança contínua. O valor justiça é mais importante que o valor segurança” (PORTANOVA, 2003, p. 61):

Mesmo sensível à boa intenção dos julgadores, premidos pela necessidade de amenizar as agruras de um sistema que incansavelmente, e, cada vez mais intensamente, vem violando os direitos fundamentais dos presos, não se pode olvidar que também a segurança é um direito fundamental dos demais cidadãos, constitucionalmente previsto e que merece igual apreço. [...] Permitir que o condenado permaneça em sua residência, nessas condições, certamente, despertaria sentimentos da mais pura impunidade e insegurança social. (ACÓRDÃO nº 54).

Por fim, chamaram atenção termos como “decisor unipessoal” (ACÓRDÃO nº 54), que comprova a pessoalização do ato de julgar (e toda a carga valorativa trazida no ato), assim como “reeducando” (presente nas decisões nº 18, 54, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73), que identifica a ideologia carcerária seguida pelo magistrado.

É inegável a imersão dos operadores do direito em uma cultura pela prisão, bem como sua capacidade de influência e alimentação dessa cultura. Imobilizado pela prática de conservação do campo e incapaz de responder a questões políticas face à sua pretensa neutralidade e autonomia, o Poder Judiciário se vê tensionado pela sensação de insegurança e pela demanda punitiva, utilizando-se da prisão como resposta concreta nos seus discursos abstratos:

A prisão, essa região mais sombria do aparelho de justiça, é o local onde o poder de punir, que não ousa mais se exercer com o rosto descoberto, organiza silenciosamente um campo de objetividade em que o castigo poderá funcionar em plena luz como terapêutica e a sentença se inscrever entre os discursos do saber. Compreende-se que a justiça tenha adotado tão facilmente uma prisão que não fora, entretanto, filha de seus pensamentos. Ela lhe era agradecida por isso (FOUCAULT, 2013, p. 242).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizando o recorte da manutenção da prisão como principal pena desde a modernidade, o trabalho pretendeu fundamentar-se na perspectiva dos estudos sociais na análise da punição e identificou que a indignidade e arbitrariedade da realidade carcerária leva a pensar na ideia de incapacitação geral ou “prisão depósito”. Concluiu-se então pela prisão como local de isolamento e exclusão dos indivíduos já marginalizados, cuja permanência atual, mesmo após a comprovação de sua ineficácia, deve muito à influência cultural sofrida pelos operadores do direito.

Nesse sentido, entende-se que, em razão da legitimidade do sistema jurídico ser dada pelo seu procedimento central e não pelo conteúdo que produz, juízes e tribunais apresentam em seu discurso a capacidade de influência do direito sobre a sociedade e, ao contrário, a adaptação cultural sofrida por ele. Em suma, os operadores do direito, pelos seus discursos, contribuem com e são influenciados por uma cultura encarceradora, pois adotam, no mínimo, uma prática conservadora discursiva que dignam à lei ou à jurisprudência, pleiteando uma falsa neutralidade. Trata-se, na verdade, de um reflexo da cultura generalizada da prisão, vez que, se há uma prática conservadora do Judiciário, o que ela conservará é justamente a centralidade da pena privativa de liberdade como punição.

Os argumentos trazidos nos acórdãos analisados apontam uma resistência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul em atuar de forma independente nos casos em que a lei não prevê soluções imediatas, ainda que, em razão de disputas internas do campo, os juízes de primeiro grau tenham se proposto a inovar. Assim, muitos desembargadores deixaram de considerar os compromissos constitucionais com a dignidade da pessoa humana e o seu dever de atuação na solução de conflitos sociais, buscando tão somente, por uma pretensa neutralidade, conservar o papel do campo jurídico na sociedade. Se não é possível dizer que, de fato, os desembargadores que optaram pela reprodução do discurso encarcerador foram responsáveis diretamente pelo encarceramento de corpos, ao menos é notável que encarceraram a função social do direito pela sua retórica arbitrária.

A punição, enfim, é identificada como causa e consequência de significados na cultura social, pois carrega em si categorias sociais e leva à sociedade categorias próprias. E o discurso judicial observado na maioria dos desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul produz e reproduz a necessidade de mais prisão, contribuindo e sendo influenciado por uma cultura encarceradora.

Evidencia-se, assim, a necessidade de considerar a influência das fórmulas jurídicas na vida social, bem como sua capacidade de serem influenciadas pelas relações econômicas, sociais, culturais e políticas, fenômeno cuja principal consequência é a identificação do campo jurídico como um sistema aberto. Dessa maneira, o direito está sujeito à prática criadora do seu intérprete, o que desmantela a pretensão de objetividade e neutralidade dogmática ou positivista, pelas quais se ocultam as desigualdades sociais.

Portanto, observa-se a necessidade de acolher uma cultura multidisciplinar que contribua para a leitura de mundo e retire o direito de seu isolamento dogmático e retórico, assim como de sua posição subalterna aos mandos legais. Não se trata de afronta ao princípio da legalidade e todos os direitos que ele protege, mas de reconhecer sua insuficiência e precariedade, vez que a lei, considerada isoladamente, não é capaz de realizar sozinha a justiça pretendida pelo sistema jurídico. A lei não é um fim em si mesma, mas tão somente critério de aplicação do direito, podendo, portanto, sofrer as interpretações necessárias para sua adequação à realidade social, econômica, cultural e política do tempo e local em que é operada.

Assim, se é dever do Poder Judiciário operar soluções jurídicas aos problemas sociais, sua importância é ainda maior nas hipóteses sem previsão por normas abstratas. O juiz, como operador do direito vinculado ao funcionamento do Estado, não deve negar sua atuação política, mas considerar as necessidades do contexto social, tendo em vista que as decisões jurídicas, da mesma forma que as legislativas, têm conteúdo político, e, por isso, devem ser duplamente reflexivas, avaliando as consequências de sua inovação tanto em relação ao próprio direito quanto ao meio social e às pessoas por ela atingidas.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Marcos César. **Punição, discurso e poder**: textos reunidos. 2013. 250 f. Tese (Livre-Docência em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2013.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Sociologia e justiça penal**: teoria e prática da pesquisa sociocriminológica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difusão Editorial, 1989.

CARVALHO, Salo de. **O papel dos atores do sistema penal na era do punitivismo**: o exemplo privilegiado da aplicação da pena. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. A questão penitenciária. **Tempo Social**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 15-36, jun. 2013.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. São Paulo: Graal, 2010.

_____. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 41. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

_____. **Castigo y Sociedad Moderna**: um estudio de teoría social. 2. ed. Oxford: Siglo Veintiuno, 2006.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. Há algo de podre no direito... In: BORGES, Rosa Maria Zaya. et al. (Org.). **Direitos humanos e terrorismo**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p. 93-104.

MADEIRA, Lígia Mori. O Direito nas Teorias Sociológicas de Pierre Bourdieu e Niklas Luhmann. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 19-39, jun. 2007.

PORTANOVA, Rui. **Motivações ideológicas da sentença**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

VARGAS, Joana Domingues. Fluxo do sistema de justiça criminal. In: LIMA, Renato Sérgio de. et al. (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014, p. 411-426.

MÁCULAS DA PRISÃO: REFLEXÕES SOBRE ESTIGMA E DISCRIMINAÇÃO DE AGENTES PENITENCIÁRIOS

Joana Coelho da Silva
UniRitter Laureate International Universities
jocoelho.s@gmail.com

Dani Rudnicki
UniRitter Laureate International Universities
danirud@hotmail.com

RESUMO: O presente artigo objetiva verificar se os agentes penitenciários são estigmatizados e discriminados em virtude de seu labor. Para desenvolvimento do presente estudo, utiliza-se o método dialético e técnicas de revisão bibliográfica e realização de entrevistas. A pesquisa empírica refere-se a 19 entrevistas realizadas entre 9 e 14 de maio de 2013 com agentes penitenciários lotados em instituições de tratamento penal do Rio Grande do Sul. Após análise do material coletado, verifica-se que as marcas da prisão não atingem somente os que nela ingressam obrigados, com o intuito de cumprir pena, mas também os que nela trabalham.

Palavras-chave: Agentes Penitenciários. Direitos Humanos. Discriminação. Estigma. Prisão.

1 INTRODUÇÃO

A hostilidade do sistema penal e as marcas deixadas nos que nele ingressam são de conhecimento público (CARNELUTTI, 2013; FOUCAULT, 2011; OLIVEIRA, 2010). O contato com a prisão não é bem visto socialmente; afinal de contas, trata-se de instituição que atua com aspectos indesejados da sociedade. Daí surge o questionamento: o que leva uma pessoa a fazê-lo por livre e espontânea vontade? Não seria a prisão - um lugar onde se colocam e se esquecem as pessoas - apenas uma ferramenta de exclusão social? O estigma de ter passado pelo sistema prisional marca e oprime a personalidade dos egressos? E dos agentes penitenciários (APs) que ingressam nesse sistema para trabalhar? Frente a esses questionamentos, o presente artigo busca verificar se os APs são estigmatizados e discriminados em virtude de seu labor.

Estudos desenvolvidos na área (CHIES, 2001; COELHO, 2005; MORAES, 2005; KALINSKY, 2008; LOURENÇO, 2013), consistem em fontes que devem ser utilizadas no desenvolvimento de políticas públicas e reformas legislativas que amenizem as violações decorrentes do ambiente carcerário. Nesse sentido, quando se pensa em reformas na execução penal, deve-se não só resolver questões referentes às necessidades dos presos, mas também dos servidores atuantes nas instituições. Afinal, os direitos humanos são garantias para todos e independem da posição ocupada.

2 METODOLOGIA

No presente estudo se utiliza o método dialético e como técnicas a revisão bibliográfica e a realização de entrevistas. A pesquisa empírica (entrevistas realizadas entre 9 e 14 de maio de 2013, com agentes penitenciários lotados em instituições de tratamento penal do Rio Grande do Sul) busca corroborar, ou não, os dados teóricos através da comparação com os estudos já citados.

Foram realizadas doze entrevistas (sendo três agentes penitenciários masculinos e nove femininos) na Penitenciária Feminina Madre Pelletier, no dia 9 de maio de 2013. Ainda, entre os dias 13 e 14 de maio de 2013, entrevistou-se sete agentes penitenciárias lotadas em casas prisionais gaúchas que participaram do Programa de Capacitação das Servidoras Penitenciárias para Atenção Integral às Mulheres em Privação de Liberdade, na Escola do Serviço Penitenciário do estado do Rio Grande do Sul.

3 O ESTIGMA PENITENCIÁRIO COMO EXCLUSÃO SOCIAL

No dicionário, o vocábulo estigma possui os seguintes significados: “Estigma. s.m. 1. marca ou cicatriz deixada por ferida 2. sinal natural no corpo 3 fig. o que é considerado indigno; desonra [...]” (HOUAISS; VILAR, 2008, p. 318). Para Goffman (1998, p. 13), estigma é “[...] um tipo de relação entre atributo e estereótipo [...]”. E completa, salientando que o estigma é caracterizado por seu efeito de descrédito.

O estigma é considerado uma “mácula social que sinaliza a identidade social deteriorada da pessoa, com a qual se deve evitar contato mais próximo, especialmente em locais públicos” (OMOTE, 2004, p. 293). Apesar de o estigma não ser mais constituído por uma marca física, esse atributo que o define possui função semelhante à inicial, ou seja, promover exclusão social (OMOTE, 2004, p. 294-295).

O estigma marca todos que ingressam nas instituições de tratamento penal, seja como detentos, funcionários, pesquisadores ou visitantes. No que tange ao estigma do “delinquente”, do “criminoso”, este, uma vez constituído como tal, carregará essa mácula até o fim de seus dias. Afinal, o que define um criminoso como tal, a não ser a característica de ter cometido um crime? (BECKER, 2008, p. 43). Nesse sentido, ao questionar quem seria um criminoso, Edwin H. Sutherland (1949, p. 32) afirma que a resposta levanta outros questionamentos, uma vez que,

[...] por quanto tempo é a pessoa que comete crime um criminoso? É durante o tempo em que está cometendo o crime, até “ter cumprido a pena”, ou durante o resto da vida? Essa questão talvez não tenha importância e é difícil respondê-la somente por que usamos a palavra “criminoso” para estigmatizar aquele que viola a lei. No pensamento público, a palavra “criminoso” aplica-se geralmente só àqueles que são pela sociedade condenados ao ostracismo [...].

Para Michel Foucault (2011, p. 251): “A detenção provoca a reincidência; depois de sair da prisão, tem-se mais chance que antes de voltar para ela, os condenados são, em proporção considerável, antigos detentos [...]”. No que tange a “ressocialização” do preso, uma agente penitenciária alega que: “As pessoas são retiradas da sociedade, são colocadas em confinamento e saem dali com uma tacha” (SILVA, 2013, p. 34-35). Adiciona ainda que, em meio social, dificilmente conseguirão trabalho, uma vez que rotuladas como ex-detentas.

4 AS FACES DA ESTIGMATIZAÇÃO DO AGENTE PENITENCIÁRIO

Ao analisar os estudos sociológicos e históricos desenvolvidos sobre o sistema penitenciário, Pedro Rodolfo Bodê de Moraes (2005, p. 56) elucida que a dificuldade de desenvolver uma pesquisa cujo objeto de estudo seja os agentes penitenciários está diretamente relacionada com o fato de que a maioria dos estudos, na área prisional, tem seu foco no preso. O volume de pesquisas realizadas nessa área demonstra uma vitimização do preso em virtude de “uma estrutura social excludente e injusta” e, quando se referem aos agentes penitenciários, o fazem apenas para “reforçar o caráter negativo da instituição”. Aparecendo, assim, como violentos e corruptos.

As notícias, obras cinematográficas e de teledramaturgia, apontam para fatos que fogem da normalidade: banalizam, pois, a imagem pejorativa dos servidores penitenciários (LOURENÇO, 2010, p. 14). Logo, o estigma carregado pelos agentes penitenciários influencia diretamente suas relações sociais:

Embora o “estigma” (GOFFMAN, 1988) do trabalho carcerário possa não necessariamente marcar o corpo físico, invariavelmente afeta a vida dos indivíduos no que se refere às suas possibilidades de interação social, impondo padrões próprios de comportamento e sociabilidade. A categoria de agente penitenciário é sociologicamente tida como desacreditável. É dizer que no momento em que o agente passa a ser reconhecido como tal ele também passa a portar o estigma. A identificação com o trabalho carcerário traz ainda a incorporação e a visualização social do estigma decorrente dele. (LOURENÇO, 2010, p. 15)

Dessa forma, há tendência em atribuir imperfeições ao estigmatizado, a partir da imperfeição original, desenvolvendo-se as crenças ligadas ao estereótipo (GOFFMAN, 1998, p. 15). Ou seja, como se não bastasse a associação ao ambiente da prisão e à marginalidade, verifica-se a presença do estigma carregado pela categoria de agentes penitenciários, em virtude de características que lhe são atribuídas (corrupção e violência, por exemplo).

Ainda, no que tange à definição da imagem e atribuição de características a esses servidores, uma agente penitenciária, antes de entrar em exercício na função, afirma que, a partir da veiculação de notícias no meio televisivo, acreditava que os agentes penitenciários seriam pessoas “grossas” e “mal-educadas”, os servidores desleixados com sua aparência e as mulheres homossexuais, masculinizadas. (SILVA, 2013, p. 39).

Os agentes penitenciários ainda podem ser estigmatizados em virtude de doenças que desenvolvem em decorrência do trabalho como insônia, estresse, depressão, paranóias e dependências químicas. Nesse momento, acabam sendo estigmatizados não só pela sociedade, mas também pelos próprios colegas que se utilizam de apelidos pejorativos como: “xaropes, beberrões ou gardenal”. (SILVEIRA, 2009, p. 8).

Nesse sentido, quanto à saúde dos agentes penitenciários gaúchos, dados coletados pela pesquisa realizada acerca do “Perfil, Estresse e Qualidade de Vida dos Servidores Penitenciários”, no que tange à percepção de sua saúde pelos servidores, revelam que apenas 27% dos servidores entrevistados não se consideram saudáveis. Todavia, quando questionados acerca de sua percepção sobre a saúde dos colegas, 36% classificam-na como ruim. Assim, verifica-se que: “[...] a percepção de que os colegas estão doentes é maior que a percepção acerca de seu próprio adoecimento (27%)” (ROSA, 2012, p. 263-278).

5 A DISCRIMINAÇÃO DOS CARCEREIROS

Além de desvalorizados e de carregar o estigma de carrasco, torturador, corrupto, os carcereiros são discriminados pela sociedade. Afinal, ter como ambiente laboral o ambiente prisional não é bem visto nas relações sociais. Roger Raupp Rios (2008, p.20) define o conceito jurídico de discriminação como:

[...] qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência que tenha o propósito ou o efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício em pé de igualdade de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos econômico, social, cultural ou em qualquer campo da vida pública.

Estudo realizado por Luiz Claudio Lourenço (2010, p. 26-27), na região metropolitana de Belo Horizonte, revela que 61,8% dos agentes penitenciários sofreram discriminação. O autor afirma ainda que os agentes relatam sofrer diversos tipos de discriminação decorrente de cor da pele, local de moradia e origem social, além da profissão.

Verifica-se assim que a discriminação interseccional – decorrente da participação concomitante em diversas categorias – é uma realidade presente para esses servidores, os quais sofrem discriminações por sua profissão, somada ao pertencimento de classe social, orientação sexual, racial, entre outras.

Pedro Rodolfo Bodê de Moraes (2005) apresenta outros dois motivos distintos de discriminação relatados por agentes penitenciários. Primeiro, o caso dos “vigilantes”, pessoas contratadas para exercer as funções de segurança nas unidades prisionais terceirizadas do Paraná, que são discriminados tanto pela massa carcerária, quanto pelos agentes penitenciários, que não os reconhecem como pertencentes a sua classe de trabalhadores (MORAES, 2005, p. 207-208).

Segundo, há relatos de servidores que sofrem discriminação no seio de sua própria família, eis que o trabalho que seria desenvolvido, a convivência com “a pior classe” (presos) e os baixos salários não são bem vistos pela família (MORAES, 2005, p. 213-214).

No que tange às mulheres que desempenham essa função, além da discriminação por trabalhar no meio penitenciário, elas ainda sofrem distinção dentro da própria instituição, que impede o exercício de suas funções na área da segurança. As agentes penitenciárias gaúchas revelaram que, quando fazem plantões em instituições de tratamento penal masculinas, ficam restritas ao desempenho de atividades administrativas, como se fossem “auxiliares de escritório”, “preservadas” pelos colegas homens que desempenham as atividades relativas à segurança (SILVA, 2013, p. 24).

Essa “preservação” das mulheres pelos colegas homens contribui para a manutenção da dominação masculina, para a estigmatização e discriminação da mulher pela sua condição feminina.

[...] a própria proteção “cavalheiresca”, além de poder conduzir a seu confinamento ou servir para justificá-lo, pode igualmente contribuir para manter as mulheres afastadas de todo contato com todos os aspectos do mundo real “para os quais elas não foram feitas” porque não foram feitas para elas (BOURDIEU, 2011, p. 77).

Logo, verifica-se a posição hegemônica dos homens que utilizam estigmas para promover desigualdade na instituição. Nesse sentido, afirmam Richard Parker e Peter Aggleton (2001, p. 16) que: “[...] o estigma é empregado por atores sociais reais e identificáveis que buscam legitimar seu próprio status dominante dentro das estruturas de desigualdade social existentes”.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após análise do material coletado, verifica-se que as marcas da prisão não atingem somente os que nela ingressam obrigados, com o intuito de cumprir pena, mas também os que nela trabalham.

O desempenho laboral no ambiente carcerário possui reflexos na vida dos agentes, tanto intra quanto extramuros. Percebe-se, assim, que esses servidores costumam ser estigmatizados pelos “normais”. Estes não só vinculam a imagem dos agentes penitenciários a dos detentos, como também atribuem a sua personalidade características como corrupção, violência e “perversões” como a homossexualidade (em especial no caso das mulheres), entre outras.

Somadas a essa estigmatização, esses servidores terminam sendo vistos como bêbados, estressados, insanos, etc., estigmas decorrentes de patologias desenvolvidas a partir do exercício de suas funções. Como se não bastassem os estigmas carregados pela categoria, o trabalho penitenciário está diretamente vinculado a diversos casos de discriminação. Seja pela sociedade, seja dentro da própria instituição prisional, ou, até mesmo, pelas famílias dos próprios agentes penitenciários. O funcionário público está constantemente exposto a mácula que carrega e têm seus direitos violados.

REFERÊNCIAS

BECKER, Howard S. **Outsiders**: Estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

CARNELUTTI, Francesco. **As misérias do Processo Penal**. São Paulo: Nilobook, 2013.

CHIES, Luiz Antônio Bogo (Coord). et. al. **A prisionalização do agente penitenciário**: um estudo sobre encarcerados sem pena. Pelotas: EDUCAT, 2001

COELHO, Edmundo Campos. **A oficina do diabo e outros estudos sobre criminalidade**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 39. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação de identidade deteriorada. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1988.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda**. 3. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

KALINSKY, Beatriz. **El agente penitenciario**: la cárcel como ámbito laboral. Disponível em: <<http://www.scielo.org.ar/pdf/runa/v28/v28a03.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2013.

LOURENÇO, Luiz Claudio. **Batendo a tranca**: Impactos do encarceramento em agentes penitenciários da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/dilemas10art1.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2013.

MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. **Punição, encarceramento e construção de identidade profissional entre agentes penitenciários**. São Paulo: IBCCRIM, 2005.

OLIVEIRA, Luciano. Relendo vigiar e punir. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. Vol. 4, n. 2, abr/mai/jun, 2011. p. 309-338. Disponível em: <<http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/Dilemas-4-2Art5.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2014.

OMOTE, Sadao. **Estigma no tempo da inclusão**. Disponível em: <http://www.abpee.net/homepageabpee04_06/artigos_em_pdf/revista10numero3pdf/3omote.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2015

PARKER, Richard; AGGLETON, Peter. **Estigma, discriminação e AIDS**. Rio de Janeiro: ABIA, 2001. Disponível em: <http://www.abiaids.org.br/_img/media/colecao%20cidadania%20direito.pdf>. Acesso em: 3 out. 2014.

RIOS, Roger Raupp. **Direito da antidiscriminação**: discriminação direta, indireta e ações afirmativas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

ROSA, Lutiana Ricaldi da. Relato de Pesquisa: perfil, estresse e qualidade de vida de servidores penitenciários. In: NERY, Tânia Regina Armani (Org.). **Da ética à poética do ser servidor penitenciário**. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas, 2012. p.201-296.

SILVA, Joana Coelho da. **Transpondo estigmas**: o cotidiano das agentes na Penitenciária Feminina Madre Pelletier. 2013. 93 f. Monografia (Bacharelado) - Centro Universitário Ritter dos Reis, Curso de Direito, Canoas, 2013.

SILVEIRA, Josilei Terezinha. **“Se tirar o colete não dá pra saber quem é agente”**: trabalho, identidade e prisionização. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/site/evento/SociologiaPolitica/GTs-ONLINE/GT4/EixoII/tirar-colete-JosleiSilveira.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2011

SUTHERLAND, Edwin H. **Princípios de criminologia**. São Paulo: Martins, 1949.

MÍDIA, MEDO E VÍTIMA: EM BUSCA DE UM CONSENSO PARA PUNIR

Samuel Malafaia Rivero
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
samucamr@hotmail.com

RESUMO: O objetivo do presente trabalho é discutir a atual conformidade em torno da expansão do Direito Penal, capitaneada pela trilogia *Mídia, Medo e Vítima*, e a ascensão de novos instrumentos de comunicação (especialmente as redes sociais *online*) como alternativa e elemento de tensão a hegemonia discursiva expansionista. Assim, se buscou empreender um levantamento bibliográfico acerca de três elementos que vieram, no decorrer da pesquisa, a ser identificados como centrais nesse contexto: Mídia, Medo e Vítima. Como referencial teórico partiu-se das considerações de Silva Sánchez (2013) sobre o fenômeno de expansão do Direito Penal que tem caracterizado a política criminal nas sociedades pós-industriais; passando pelas mudanças enfrentadas pela política criminal na sociedade contemporânea, sob a perspectiva da cultura do controle de Garland (2008) e do governo através do delito de Simon (2011); com o aporte, ainda, do conceito de Populismo Penal Midiático apresentado por Gomes e Almeida (2013).

Palavras chave: Expansão do direito penal. Mídia. Medo. Vítima.

1 INTRODUÇÃO

A década de 1970 viu surgir movimentos como os de *Lei e Ordem* e *Tolerância Zero*, que reivindicavam reações estatais mais enérgicas e contundentes no combate a criminalidade urbana. Em 1990, sob forte influência desses movimentos, o Brasil viu ser editada a Lei dos Crimes Hediondos (Lei N. 8.072/1990). Mas viu também serem editadas leis como a N. 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), com o fim de “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”; e a N. 9.099/1995 (Juizados Especiais Cíveis e Criminais), que estabeleceu institutos como as *infrações de menor potencial ofensivo* e *transação penal*.

A coexistência de discursos e práticas político-criminais no sentido de expansão e limitação do Direito Penal produziu um arcabouço legal disforme e anacrônico no Brasil, onde ainda resistem normas do início do século passado, como os próprios Códigos Penal e de Processo Penal, editados na ditadura da Era Vargas.

Acontece que nas últimas décadas um novo e inquietante elemento tem se firmado no imaginário social e pautado a agenda pública das políticas criminais. Uma espécie de “consenso geral, ou quase geral, sobre as ‘virtudes’ do Direito Penal como instrumento de proteção dos cidadãos”, tem se estabelecido com certa unanimidade (SILVA SÁNCHEZ, 2013, p. 32).

Isso fica ainda mais evidente quando certos setores, que antes se identificavam com discursos liberais e progressistas, que condenavam o Direito Penal como instituto autoritário a serviço do poder, cada vez mais requerem que ele atenda aos seus interesses. São esses os setores apontados como a *esquerda punitiva* (KARAM, 2015) ou como os *gestores atípicos da moral*, que nutrem atualmente uma “fascinação” pelo Direito Penal (SILVA SÁNCHEZ, 2013).

Um sintoma bastante significativo desse deslocamento é representado na análise da Quinquagésima Segunda Legislatura (2003/2007) do Congresso Nacional feita por Frade (2007). Em sua tese de doutorado, que objetiva identificar “O que o Congresso Nacional Brasileiro pensa sobre a criminalidade”, a autora identificou que “dentre as 646 propostas de Lei apresentadas no Congresso Nacional durante a Quinquagésima Segunda Legislatura, apenas 20 foram no sentido de relaxar algum tipo penal ou o trato da questão criminal”.

Nesse sentido, o ressurgimento da vítima como importante personagem e a capitalização política da demanda por segurança e atenuação do medo, impulsionados e propalados pela sensacionalização midiática, emergem como elementos preponderantes na construção do consenso em torno dos atributos do Direito Penal.

Por outro lado, a recente ascensão das redes sociais online tem mostrado uma potencial retomada de discursos e debates acerca do controle e da limitação do Direito Penal. Seja em eventos convocados por essas redes sociais contra os projetos de redução da maioria penal, seja por iniciativas que visam discutir informações sobre Segurança Pública e Direitos Humanos em canais de vídeos *online* (por exemplo, o canal

de informações *online* Ponte, disponível em: <http://ponte.org/>), o consenso, além de se apresentar como não unânime, pode ser que volte a ser ameaçado.

2 MÍDIA E CONTROLE SOCIAL: COMO A MÍDIA CONSTRÓI REALIDADES, EXERCE O PODER E IMPÕE FORMAS DE CONTROLE SOCIAL

Hoje vivemos relativamente dependentes não só da televisão, mas também da internet, do celular e outras ferramentas de comunicação. Apenas para se ter uma ideia de tal situação, em recente pesquisa divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) constatou-se que “o percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade que acessaram a internet passou de 20,9% (31,9 milhões) em 2005 para 46,5% (77,7 milhões) em 2011” (IBGE, 2011). Já o uso de celular teve um salto ainda maior, de 55,7 milhões para 115,4 milhões de pessoas com 10 anos ou mais.

Enfim, na esteira desse cada vez mais amplo acesso, a percepção que construímos da realidade invariavelmente acaba ficando atrelada ao contato que temos com tais meios de comunicação. A concepção que formamos sobre o que acontece, como e onde se desenvolve, sofre uma influência direta (para dizer o mínimo) do que nos é repassado pela mídia (FRANÇA, 2012).

Em última análise, a mídia é responsável por construir a realidade. GUARESCHI (1991, p. 14), inclusive diz que “uma coisa existe, ou deixa de existir, à medida em que é comunicada, veiculada”. Indo um pouco além, o mesmo autor afirma que a comunicação se torna uma ferramenta ainda mais poderosa, “tanto porque pode criar realidades, como porque pode deixar que existam pelo fato de serem silenciadas”.

Abdo (2011, p. 68), em um fundamental estudo sobre a intrincada relação entre “mídia e processo”, apresenta um interessante panorama das possíveis funções desempenhadas pelos meios de comunicação de massa. Conforme a autora, tais ferramentas:

são os meios primários com que o público conta para a apreensão do que ocorre na realidade à sua volta. Sem sombra de dúvida, são o primeiro e, no mais das vezes, o único meio pelo qual os cidadãos tomam contato com diversos assuntos da atualidade e do mundo que os cerca.

Além de identificá-los como os “intermediários entre o *público receptor* e as *fontes*” de informação, a autora confere ainda destaque para algumas determinadas funções exercidas pelos meios de comunicação de massa. Uma delas é a de *agenda setting*, quando se “delimitam os temas a serem publicamente debatidos”; seja o que vai ser coberto, divulgado, como também a ênfase que determinado tema receberá. Tal seleção evidencia-se em situações, como bem exemplifica a autora, na discussão estabelecida acerca do aborto de feto anencefálicos, em 2012, que conforme ela “jamais teria adquirido tamanha relevância e espaço no debate público não fosse a cobertura que lhe foi conferida pelos meios de comunicação de massa”.

Outra importante função a ser destacada é a de *public arena*, onde a mídia age de maneira a “estimular o debate popular sobre determinados assuntos relevantes para a sociedade”. Nesse sentido, recorrendo a WRIGHT MILLS, a autora enfatiza que “os padrões de credibilidade e de realidade do indivíduo são, muitas vezes, estabelecidos pelo que ele apreende dos *mass media*”.

Assim, o que se evidencia com isso é o papel de extrema importância que ocupa a mídia na atualidade. Conforme destaca a Abdo (2011), tais funções “revelam, desde logo, a sua importância vital na construção dos valores sociais e também da chamada opinião pública”.

O processo de seleção e edição do que é ou não veiculado, interfere sensivelmente na nossa atividade de construção da realidade em que estamos inseridos. São criados e repassados sentidos, significados e valores; construídos estereótipos de bem e mal; afirmados e reafirmados padrões de comportamento.

Ao analisar a cobertura na rede social *online Twitter* feita por dez importantes veículos jornalísticos sobre os protestos de junho de 2013, Recuero et al (2014) destacaram como, por vezes, a “violência é frequentemente descrita pelos veículos jornalísticos de forma parcial, envolvendo uma atenção desproporcional”. Apesar da quantidade de presos (432), feridos (795) e mortos (2) em relação ao número total de participantes (2.921.720), representar menos de 1%, a cobertura jornalística foi “pautada pela narrativa da violência” (RECUERO *et al.*, 2014, p. 210). Em grande medida, justificam os autores que essa escolha se dá pela audiência que a violência carrega, ou seja, a pauta do que é ou não noticiado diz muito sobre o que vai gerar mais impacto e não necessariamente sobre o que a informação tem a dizer sobre o que está acontecendo.

Dessa forma, no intuito de cada vez mais provocar a aproximação do espectador, não podemos deixar de destacar ainda as modificações que os meios de comunicação se propõem a aplicar na maneira

como são apresentadas as notícias. De tal forma que “o estilo das mensagens informativas tem sido ajustado e adaptado ao gosto da audiência massiva e, por conseguinte, vem assumindo, cada vez mais, feições ora sensacionalistas, ora entretenedoras”.

Assim, não raras vezes alguns veículos midiáticos têm adotado uma postura que “rompe completamente com os parâmetros da objetividade”, com um viés claramente sensacionalista. Este aspecto evidencia-se, segundo Abdo (2011, p. 138), dentre outros:

por meio dos seguintes mecanismos: (a) escolha de temática que tenha por fim provocar reações fortes no público, tais como crimes violentos, desastres, sexo, escândalos, monstruosidades, deformações humanas, perversões etc., (b) superdimensionamento dos fatos, (c) utilização de abordagem ruidosa e geralmente pejorativa, (d) exagero e heterogeneidade gráfica e semântica e (e) valorização da emoção em detrimento da informação.

Um exemplo de peculiar sucesso nesse sentido foi o programa *Linha Direta*, exibido pela TV Globo em meados dos anos 2000. Em sua conformação, ele uniu elementos jornalísticos e dramáticos para narrar crimes violentos, por meio de uma “espetacularização da violência” (MENDONÇA, 2002, p. 56).

Assumindo um espaço que em definitivo não era o seu, o mencionado programa propunha um processo de investigação e julgamento paralelos aos desenvolvidos pelas instâncias legais. Em seguida, conclamava os telespectadores, entorpecidos pelo medo e envolvidos pelos dramas das vítimas, a participarem ativamente da resolução do caso. Para isso, a produção do programa disponibilizava telefones e endereços para que quem tivesse informações do paradeiro dos criminosos apresentados pudessem entrar em contato e entregar o *malfeitor*, cumprindo assim com o seu papel de *cidadão e fazendo* Justiça.

Enfim, em alguma medida somos levados a acreditar que a violência e a tragédia atraem uma boa parcela das pessoas, quiçá toda coletividade. Tal fenômeno é visível no sucesso que fazem os programas de televisão que transmitem perseguições policiais ao vivo; nos sucessos de bilheteria que são os filmes de *Ação*, com suas sangrentas sequências de lutas e tiroteios etc.

No dia a dia, frequente são as aglomerações entorno de alguém ferido ou morto na rua. Quando de um acidente de trânsito, os carros não diminuem a velocidade apenas em função da natural lentidão provocada pelo acontecimento, mas pela curiosidade, pela ânsia em ver o que aconteceu – as cabeças esticadas nas janelas e os olhos ávidos de curiosidade têm muito a dizer sobre isso.

A Psicologia Evolutiva indica, conforme Abdo (2011, p.140), “que os fatores que mais despertam a atenção do homem estão ligados aos seus instintos primitivos de sobrevivência e relacionam-se à alimentação, ao perigo, ao sexo e aos filhos”. Talvez isso ajude a explicar a razão que leva assuntos como mortes violentas e grandes tragédias a despertarem tanta atenção.

A mídia, preocupada em manter e incrementar os seus índices de audiência, tem explorado ao máximo essa curiosidade. Os programas de televisão insistem em concentrarem-se nos acontecimentos mais trágicos e mais violentos. Os jornais selecionam as notícias que mais revelam o drama e a dor alheios. Assim, é posto em movimento um perverso ciclo de oferta e procura por violência.

Para ilustrar essa situação, Costa (*apud* ABDO, 2011, p. 139), em um estudo intitulado *A justiça em ondas médias: o programa Gil Gomes*, analisou diversos textos do programa do citado jornalista, e em seguida transcreveu como algumas matérias são selecionadas:

existe uma diferença para esta equipe de jornalistas, entre os ‘bons’ casos e os casos ‘ruins’. O que se considera um ‘bom’ caso é aquele acontecimento que contém vários elementos que possam produzir uma grande história, recheada de dados sobre a vida dos personagens. Normalmente, são casos ‘bons’ os crimes hediondos, fugas incomuns de presídios, crimes passionais, acontecimentos com ingredientes ‘sobrenaturais’, casos de amor e abandono; ao passo que morte de vigias de construção civil e assaltos à mão armada (que não envolvam sequestros) são considerados tão banais que, segundo os próprios jornalistas, não vale a pena descrevê-los, porque são ‘comuns demais’, ‘não dão ibope’. Transformar uma simples ocorrência policial em um ‘bom caso’ vai depender, em parte, da capacidade criadora e da sagacidade do jornalista, que faz do real um drama a ser narrado.

A partir de uma “estetização da violência”, alavancando-a a “um lugar simbólico de destaque desproporcional em relação a outros problemas estruturalmente mais graves de nossa sociedade” e fomentando a ideia de insuficiência da atual legislação penal e incompetência do Judiciário, o programa televisivo ilustra bem uma das faces do que hoje alguns autores chamam de *populismo penal midiático* (GOMES; ALMEIDA, 2013, p. 27-28).

2.1 A vítima, o medo e o populismo penal

“E sabe o que a Globo falou pro Bope? ‘Pode invadir que a gente dá cobertura!’ [...] E policial do Bope que mata três traficantes pode pedir música no ‘Fantástico’? E a Globo fez o Ibope do Bope: ‘88% apoiam ações no Rio’. E os corpos dos outros 12% não foram encontrados para opinar! Rarárá! Eu já falei que o Bope fechou contrato com a Globo!” (SIMÃO, 2010)

No século passado, uma série de transformações movimentou o que se denomina historicamente de Idade Moderna. As mudanças foram tão significativas e impactantes que o historiador Eric HOBBSBAWM (2007) chamou esse período de a “Era dos Extremos”, um breve século onde se foi da catástrofe geral, com as duas grandes guerras, aos anos dourados das décadas de 1950 e 1960.

Contudo, o fim do séc. XX não representou uma continuidade ou confirmação das expectativas que foram geradas no período pós-guerra, no que foi chamado de a “era de ouro”. Novamente o que parecia sólido e firme desmanchou-se no ar. E as certezas da afirmação do sistema capitalista e do novo modo de vida foram balançadas por novas crises institucionais e econômicas.

Para GARLAND (2008, p. 185), as transformações ocorridas nesse período final do séc. XX “foram, de uma só vez, econômicas, sociais, culturais e políticas”. Tal fase, que ele denominou de “pós-modernidade do século XX”, atingiu ainda o particular de cada um: foram “mudanças profundas no modo em que a vida é vivida”. E, sem dúvidas, tais alterações provocaram efeitos profundos na forma como se via e se aplicava o controle social no conjunto de significações e valores das condutas sociais.

Tais transformações foram resumidas por GARLAND (2008, p. 185) em cinco pontos de destaque:

- (i) a dinâmica da produção capitalista e das trocas mercantis e os correspondentes avanços em tecnologia, transportes e comunicação; (ii) a reestruturação da família e do lar; (iii) mudanças na ecologia social das cidades e dos subúrbios; (iv) a ascensão dos mass media eletrônicos; e (v) a democratização da vida social e cultural.

Nesse sentido, a ascensão dos *mass media* promoveu uma sensível mudança em nossa sociedade. A partir da popularização de aparelhos de TV e rádio, houve uma invasão cada vez maior na intimidade dos lares, conferindo novas imagens, cores, contornos e formas à realidade.

Assim, novos meios e formas de ver o mundo surgiram, como também novos comportamentos, novos valores e novas demandas. Além disso, a atuação política foi da mesma forma significativamente afetada. A percepção dos fatos sociais, em especial da criminalidade, foi sendo aos poucos transformada. A televisão, por exemplo, trouxe para perto novas realidades antes apenas imaginadas, ajudando a potencializar alguns sentimentos, como o medo e a insegurança.

Junto a isso, tais transformações trouxeram consigo novos problemas. Um deles foi a intensa – por vezes intermitente, insistente e exagerada – abordagem e divulgação de temas sobre a criminalidade, o que tem interferido significativamente na sua percepção e compreensão.

Em outros termos, Carvalho (2013, p. 85) explica que:

O nível de exposição e os espaços que se abrem à recepção destas imagens [do crime e da violência] – novos locais de publicação e inúmeras ferramentas de divulgação, sobretudo através do cyber-espaço –, poluem de questão criminal a cultura contemporânea.

Não é por acaso, quem sabe, que como bem destaca Gomes e Almeida (2013, p. 104), “todo mundo” tem sempre uma opinião definitiva para dar sobre questões que envolvam direito penal e criminalidade. Os referidos autores ressaltam que em determinadas áreas do conhecimento, como em assuntos que envolvam a “medicina complexa”, o cidadão leigo não se arrisca muito a opinar. Contudo, quando o assunto é criminalidade, “tem sempre uma receita (infalível) para a ‘cura’ desse ‘mal’. Prisão, castigo duro [...], abolição das garantias penais, tortura, extermínio etc”.

Enfim, ao longo desse período de mudanças, onde a conjuntura social e cultural sofreu uma significativa transformação, algumas respostas estatais também acabaram se modificando para tentar seguir os novos rumos. Garland (2008, p. 264), por exemplo, sugere que, dentro desta adaptação, as agências estatais passaram a “dar mais prioridade ao tratamento das *consequências* do crime do que às suas *causas*”.

Assim sendo, os governantes, preocupados em manter uma boa imagem dentro da dinâmica de disputa eleitoral, voltaram suas ações de forma a oferecer respostas rápidas e críveis para conter a

criminalidade. Por outro lado, a busca por algumas respostas sobre a origem e a complexidade que envolvem este sensível tema foram sendo aos poucos ignoradas, já que não apresentam respostas diretas e imediatas.

Dessa forma, podemos dizer que com o advento e a popularização dos meios de comunicação, em especial da televisão, a sociedade passou a ter outra percepção da realidade, em especial da criminal. Como aponta Garland (2008, p. 197):

Riscos e problemas que, anteriormente, eram localizados e possuíam significação limitada, ou associada a grupos específicos de vítimas, passaram a ser, cada vez mais, percebidos como problemas de todos, à medida que as imagens dos comportamentos em questão (racismo, abuso sexual, crime, violência, abuso de crianças, guerra, fome...) começaram a ser exibidas nas salas de estar de toda a população.

A conformação desse novo contexto coincide com a ascensão de uma nova tendência, conforme destaca Silva Sánchez (2013, p. 28), “claramente dominante em todas as legislações no sentido da introdução de novos tipos penais, assim como um agravamento dos já existentes”. Em que pese a grande diversidade de hipóteses que tem sido apresentadas para justificar o consenso em torno da expansão do Direito Penal, nos preocupamos em destacar duas situações importantes, especialmente em nosso contexto local.

2.2 O resgate da vítima e a ascensão do medo

Nesse contexto de mudanças, que acabaram culminando no desenvolvimento de uma nova forma de perceber e reagir ao fenômeno criminoso, dois importantes elementos se destacam.

Primeiro, o retorno e o redimensionamento do papel da *vítima*, que passou a ocupar o centro das discussões penais, exercendo uma notável influência nas atuais orientações político-criminais. Em seguida, paralelamente a essa ascensão da *vítima*, vem o *medo*, que ganhou um novo tom e intensidade emocionais, com novas funções e implicações.

2.3 Uma nova vítima

Além de a vítima ter reassumido um papel de grande relevância no cenário político criminal atual, a *mídia* também aproveitou e se apropriou desse sujeito para incrementar a sua audiência. O apelo ao drama e ao sofrimento parece ser algo infalível na incessante – às vezes, irresponsável e insensível – necessidade de chamar a atenção do público consumidor de notícias.

Para ficarmos somente no exemplo da *mídia* televisiva, podemos destacar a insistência muitas vezes dos repórteres em provocar um desabafo, uma manifestação carregada de emoção da vítima ou de seus familiares; ou o *close up* do cinegrafista nos rostos incontido de dor e aflição. Tais cenas são cruciais para chamar a atenção de quem assiste. Não há quem não compartilhe, em menor ou maior grau, do mesmo sofrimento, não esboce uma mínima revolta com a situação e não sinta alguma espécie de medo e insegurança.

Nesse sentido, é que Gomes e Almeida (2013, p. 120-121) destacam que:

A inocência (ou debilidade) da vítima (quando se trata de criminalidade tradicional) constitui um dos fatores de maior apelo dramatizador, para estimular a ira (e a vingança) assim como conquistar a simpatia do espectador para suas teses e propostas ‘solucionáticas’.

A conquista da simpatia do espectador é o ponto de principal relevo dessa situação. Nesse momento é que os discursos punitivos mais se afloram e se afirmam. Ao manipular o emocional por meio da dramatização, se consegue atingir uma espécie de consenso em torno do caos e das necessidades de soluções emergenciais.

Garland (2008, p. 55) também acrescenta, como um bom exemplo dessa ascensão do papel da vítima, que os seus sentimentos “agora são invocados em apoio às medidas da segregação punitiva”, indicando que até mesmo “leis são aprovadas e batizadas” com os seus nomes.

Apesar de o autor tratar da realidade norte-americana, não encontramos muitas dificuldades em transpor para o contexto nacional tal fenômeno.

Ainda que não constem oficialmente no texto legal, temos dois exemplos bastante recentes de vítimas que se tornaram nomes de leis no Brasil: a Lei *Maria da Penha* (Lei n. 11.340/06), que instituiu

novos “mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar”; e a Lei *Carolina Dieckmann* (Lei n. 12.737/12), que inseriu no Código Penal novos tipos referentes a delitos informáticos.

Além do mais, há situações em que a ânsia em aproveitar um determinado momento para promover um projeto de lei penal é tão grande que a compatibilidade contextual entre objeto da lei e vítima parece ser ignorado. Um exemplo é a recentíssima Lei 13.010/14, aprovada em junho de 2014, que altera o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90) estabelecendo o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante.

A Lei tem sido chamada de “Lei Menino Bernardo”, em referência ao menino Bernardo Uglione Boldrini, de 11 anos, morto em abril de 2014, no interior do Rio Grande do Sul, supostamente por sua madrasta. Em tese, a situação que vitimou Bernardo aponta para um crime de homicídio, já devidamente tipificado no Código Penal e não propriamente para um caso de maus tratos na sua educação.

Por fim, Garland (2008, p. 55) destaca que:

A figura simbólica da vítima ganhou vida própria e desempenha um papel no debate político [...] A vítima não é mais um cidadão desafortunado, atingido pelo crime, e cujos interesses se subsumem ao ‘interesse público’ que guia os órgãos acusatórios e as decisões penais do Estado. A vítima é agora, de certo modo, um personagem muito mais representativo, cuja experiência é projetada para o comum e o coletivo, em lugar de ser considerada individual e atípica.

O que acaba ocorrendo, dessa forma, é o que Gomes e Almeida (2013, p. 120) chamam de uma “exploração da fragilidade da vítima”, potencializada e difundida pela *mídia*, que sustenta um discurso em que, conforme Garland (2008, p. 55), “qualquer atenção aos direitos ou bem estar do agressor é considerada como defletiva das medidas apropriadas de respeito às vítimas”. Em outros termos, é a vítima sustentando o discurso da premente necessidade de se por em prática mecanismos (*hiper*)punitivos que controlem o pânico e o caos.

2.4 Medo de ser vítima

Conjuntamente a este atual fenômeno de reposicionamento da vítima no discurso criminal, Carvalho (2013, p. 89) sustenta que:

A reverberação imediata de imagens e a criação de audiências e de consumidores dos produtos vinculados à violência movem complexa série de movimentos e intersecções que, no atual cenário punitivista, proliferam pânicos morais.

Em outras palavras, podemos dizer que essa superexposição do crime e da violência cria uma sensação de insegurança generalizada, de pânico e medo. Apesar de evidências históricas (PINKER, 2013) demonstrem objetivamente que possivelmente desfrutamos de um dos momentos mais estáveis na história humana, nutrimos cada vez mais uma incerteza quase que paranoica em relação a nossa segurança.

Para que possamos ter uma visão mais ampla desse fenômeno, exploraremos em linhas gerais um pouco mais sobre como possivelmente se formou e o que representa hoje o medo em nossa sociedade.

Conforme Bauman (2009), “a insegurança e a ideia de que o perigo está em toda parte são inerente a essa sociedade [atual]”. Valendo-se dos ensinamentos de Castel, o sociólogo polonês defende que tal sensação permanente e enraizada de insegurança em nossa sociedade deriva da ocorrência de duas grandes “reviravoltas” na percepção e visão dos indivíduos.

Primeiro, o autor diz que houve um momento de “supervalorização” individual, fomentada por uma libertação dos antigos vínculos sociais, rígidos e restritivos. Em seguida, atrelada a tal mudança, veio uma fase de “fragilidade e vulnerabilidade”, onde o indivíduo encontra-se agora “desprovido da proteção que os antigos vínculos lhe garantiam”.

Mas não é só isso. A conclusão que Bauman (2009, p. 15) busca em Castel é a de:

Que a insegurança moderna não deriva da perda de segurança, mas da ‘nebulosidade (ombre portée) de seu objetivo’, num mundo social que ‘foi organizado em função da contínua e laboriosa busca de proteção e segurança’. A aguda e crônica experiência da insegurança é um efeito colateral da convicção de que, com as capacidades adequadas e os esforços necessários, é possível obter uma segurança completa.

Todavia, tal meta é impossível de se atingir. O preço de *conviver* em sociedade é a inerência das disputas e conflitos. E isso, por si só, já gera insegurança e incerteza. Atrelado a isso ainda, a enganosa sensação de que se é possível chegar a um patamar de “segurança completa” acaba se tornando mais um fonte de angústia e, conseqüentemente, insegurança.

Apesar de a insegurança ser fruto de uma série de transformações sociais, como as investigadas e propostas por Bauman (2009, p. 15), o que hoje temos presenciado é uma potencialização e um superdimensionamento desse sentimento, promovido, especialmente, pela *mídia* e atrelado a um oportuno (ou *oportunista*) manejo político.

Mendonça (2002, p. 51), para demonstrar melhor esse fato, explora o conceito de *medo social*, explicando que tal sentimento “não se baseia em fatos estatísticos concretos, mas em uma ansiedade produzida simbolicamente a partir das informações recebidas – e do modo como estas são passadas”.

Já Garland (2008, p. 53-54) considera que houve uma “mudança no tom emocional da política criminal”, onde:

O medo do crime passou a ser visto como problema por si só, bem distinto do crime e de sua vitimização, e políticas específicas têm sido desenvolvidas mais com o objetivo de reduzir os níveis de medo do que de reduzir o crime.

E assim, nesse contexto de desenvolvimento, se tem expandido o Direito Penal, transformando a busca por maior segurança em sinônimo de maior repressão. Hoje, se acaba mais combatendo o medo de uma criminalidade superdimensionada do que a própria criminalidade.

Nesse sentido, Simon (2011, p. 14) bem sustenta que tem se firmado cada vez mais uma forma de governo através do crime. A partir da realidade norte-americana, o autor destaca que o crime tem se “transformado em uma questão estratégica fundamental” no âmbito das mais variadas instituições; não só do Estado, como também das empresas, escolas e famílias. Além do mais, o autor também aponta que é cada vez mais frequente se recorrer ao crime para legitimar intervenções motivadas por outras razões, como em questões políticas que envolvem o direito ao aborto, por exemplo.

Mas mais importante talvez, seja a reflexão que Simon (2011, p. 14) provoca quando diz que:

as tecnologias, discursos e metáforas do crime e da justiça penal adquiriram um alto grau de visibilidade em instituições de todos os tipos, que se tornam novas oportunidades de governança.

Aqui não se pode ignorar que esse referido alto grau de visibilidade é tributário da significativa exposição e exploração do crime promovidos pela *mídia*. E Silva Sánchez (2013, p. 30), de forma bastante precisa e pertinente, destaca que “convém questionar o fato de que as instituições do Estado não somente acolham tais demandas irracionais sem qualquer reflexão, em vez de introduzir elementos de racionalização nas mesmas, como ainda as realimenta em termos populistas”.

Além do mais, tal acolhida ou apropriação irrefletida dessa demanda por maior punição por parte do Estado, gera uma série de conseqüências negativas, que não podem ser ignoradas. Nesse caso, Simos (2011, p. 16-17) alerta para alguns possíveis riscos de se ter um governo estruturado através do crime. O autor é taxativo em reconhecer que esse modelo não oferece, nem tem como oferecer mais segurança. Mas, em sentido absolutamente contrário, “alimenta uma cultura de medo e controle onde o limiar de medo está se tornando cada vez menor”.

Assim é que o autor também indica, ao buscar responder sobre quais são os principais custos sociais de se estabelecer um governo através do delito, algumas conseqüências, como: a) o significativo realocamento de recursos econômicos e administrativos para a justiça penal, que promovem uma maior intervenção do Estado, gerando “um poder executivo mais autoritário, um poder legislativo mais passivo e um poder judiciário mais defensivo”; b) um encarceramento em massa, aumentando a estigmatização de comunidades já segregadas pela pobreza.

Populismo Penal (Midiático)

Enfim, podemos dizer que dentro desse contexto de expansão do Direito Penal, a *mídia* tem funcionado como: um *espaço* onde assuntos complexos (criminalidade, controle social, direito penal) passam por uma espécie de filtro que os transforma em simples e acessíveis temas; um *instrumento* de transmissão e

propagação capaz de alcançar um enorme e disperso grupo; e um *sujeito* que monopoliza a informação, construindo a realidade com as mais fortes e impactantes imagens que induzem ao medo e a insegurança e promovem a expansão do Direito Penal.

Zaffaroni (2012, p. 26), nesse sentido, muito bem reconhece que existem duas criminologias: uma *acadêmica* e, em oposição, uma *midiática*:

enquanto a criminologia acadêmica procura aproximar-se da realidade social pela via de um saber mais depurado (o que, na verdade, nem sempre consegue), a criminologia midiática constrói a realidade geralmente omitindo-se desses esforços e é a ela que o grande público tem acesso, ou talvez seja mais preciso dizer que é ela que se introduz na média das pessoas.

Essa outra criminologia, apesar de sua aparente fragilidade teórica, por omitir-se dos “esforços” técnico-acadêmicos, “é a que configura as atitudes da média das pessoas e sobre as quais costumam montar-se as decisões políticas que se traduzem em leis penais”.

Dessa forma, tendo encontrado na mídia a sua grande fonte de desenvolvimento, o *populismo penal*, segundo Gomes e Almeida (2013, p. 33):

Passou a explorar o senso comum, o saber popular, as emoções e as demandas geradas pelo delito assim como pelo medo do delito, buscando o consenso ou o apoio popular para exigir mais rigor penal (mais repressão, novas leis penais duras, sentenças mais severas e execução penal sem benefícios), como ‘solução’ para o problema da criminalidade.

Enfim, tudo o que foi exposto até aqui compõe uma ínfima parte do que se tem chamado de *populismo penal midiático*; o discurso *populista penal* incrementado pela mídia, principal agente do seu discurso *hiperpunitivista e expansionista*.

Um discurso que, conforme o autor, “conta com implicações multifacetadas nos campos criminológicos, político, social, ético, moral, econômico, cultural, securitário (segurança pública) etc.”. Uma técnica complexa e difusa, que compreende um largo espectro de formação e atuação. Um modelo vasto, intrincado e ainda muito pouco explorado e estudado.

Assim, talvez por envolver sentimentos tão arraigados e profundos, a violência e a criminalidade são os assuntos que mais nos provocam a ignorar a racionalidade e a tomar atitudes precipitadas e irrefletidas.

Quando o assunto é a solução para o problema da criminalidade, parece que afloramos o nosso instinto e deixamos o medo conduzir as nossas escolhas. E isso não tem se resumido apenas as nossas decisões cotidianas e corriqueiras de como nos protegermos. Tem atingindo principalmente as decisões mais complexas, que envolvem, por exemplo, a edição indiscriminada de leis penais com características cada vez mais retributivas e a elaboração de políticas de segurança pública voltadas para a neutralização do inimigo.

Dessa forma, o medo tem assumido o protagonismo nas nossas decisões, seja em caráter individual ou coletivo. Sentimos medo e somos provocados a sentir mais receios e inquietações a cada dia que passa. A mensagem que a mídia nos passa é que vivemos em um caos, onde a insegurança é permanente e progressiva. E não há outra solução a não ser a resposta imediata e contundente. No entanto, quase nunca somos convocados a refletir e a repensar o problema de maneira mais demorada e racional. Somos instigados parece que a (re)agir por estímulo.

Assim, a ideia de consenso em torno da ampliação e do recrudescimento do Direito Penal parece cada vez mais se solidificar e se expandir. As ambiguidades e contrapontos, o convívio de ideias plurais e contrárias tem cada vez mais se enfraquecido. A ascensão das redes sociais online, como o *Facebook* e *Twitter* tem demonstrado ter um possível potencial de mudança nesse sentido. A possibilidade de vários atores terem acesso e possibilidade de exposição é um elemento bastante favorável nesse processo de democratização da informação. Contudo, em alguma medida, a ação, a tomada de posição irrefletida continua dominando a maioria das manifestações, inclusive nas redes online, pretensamente mais abertas e plurais. O medo e a irreflexão ainda parecem ser elementos dominantes, mesmo nesses espaços.

Todavia, não nos parece que essa seja a forma mais adequada de lidar com problemas complexos como a violência e a criminalidade. Aliás, entendemos que, antes de tudo, a necessidade mais básica é buscarmos realmente conhecer o problema. Investigarmos suas origens e seus contornos, para aí sim começarmos a construir possíveis soluções. Nesse sentido, o presente trabalho nada mais é do que uma ínfima contribuição no esforço de examinar a questão da criminalidade e da expansão do direito penal com um foco mais detido e deliberado.

Assim é que apresentamos estas breves considerações como forma de expor e alertar - mesmo que de maneira bastante preliminar - para os riscos de se deixar levar pela irracionalidade de uma agenda *midiático-eleitoreira* e continuar construindo nossa legislação penal mais preocupados em atender anseios de medo e insegurança do que firmar valores constitucionais e democráticos.

REFERÊNCIAS

ABDO, Helena. **Mídia e processo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BRASIL. Lei n. 11.340/06, de 07 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm>. Acesso em: 03 set. 2013.

CARVALHO, Salo de. **Antimanual de criminologia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FRADE, Laura. **O que o congresso nacional pensa sobre a criminalidade**. 2007. 271 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: https://http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1450/1/Tese_Laura%20Frade.pdf. Acesso em: 11 mai. 2015.

FRANÇA, V. O acontecimento e a mídia. Galáxia. **Revista do Programa de Pós-Graduação e Semiótica**. São Paulo, n. 24, p. 10-21, dez. 2012.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GOMES, L.; ALMEIDA, D. **Populismo penal midiático: caso mensalão, mídia disruptiva e direito penal crítico**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GUARESCHI, P. A. *et al.* **Comunicação & controle social**. Petrópolis: Vozes, 1991.

HOBSBAWM, Eric. **A Era dos Extremos: o breve século XX: 1941-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

IBGE. **Censo 2010**. IBGE. 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=P6&uf=00>>. Acesso em: 03 set. 2013.

IBGE. **Acesso à internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoal**. IBGE. 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000012962305122013234016242127.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2013.

KARAM, Maria Lúcia. **A esquerda punitiva**. Disponível em: <<http://emporiododireito.com.br/a-esquerda-punitiva-por-maria-lucia-karam/>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

MENDONÇA, Kleber. **A punição pela audiência: um estudo do Linha Direta**. Rio de Janeiro: Quartet: 2002.

MORAES, D.; RAMONET, I.; SERRANO, P. **Mídia, poder e contrapoder: da concentração monopólica à democratização da informação**. São Paulo: Boitempo, 2013.

PINKER, Steven. **Os anjos bons da nossa natureza: por que a violência diminuiu**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

RECUERO, R.; BASTOS, M., L.; ZAGO, G. Narrativa e violência: a cobertura do *Outono Brasileiro* no Twitter. **Matrizes**. v. 8, n. 2, 2014, p. 191-217. Disponível em: <http://www.matrizes.usp.br/index.php/matrizes/article/view/509>. Acesso em: 11 jul. 2015.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. A expansão do Direito Penal. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2013.

SIMÃO, José. Ueba! Saiu o iPad do Bope!. **Folha de São Paulo**. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq0412201002.htm>>. Acesso em 10/01/2014.

SIMON, Jonathan. **Gobernar a través del delito**. Barcelona: Gedisa, 2011.

ZAFFARONI, E. R. **A palavra dos mortos**: conferências de criminologia cautelar. São Paulo: Saraiva, 2012.

TURISMO E ALÍVIO À POBREZA: UMA ANÁLISE DOS OBJETIVOS DE INCLUSÃO SOCIAL DO PLANO NACIONAL DE TURISMO 2007/2010

Angela Teberga de Paula
Universidade Federal do Rio Grande
angela.teberga@gmail.com

RESUMO: Este trabalho apresenta como pauta o estudo e discussão do papel indutor das Políticas Públicas de Turismo, mais precisamente o Plano Nacional de Turismo 2007/2010, para o alívio à pobreza. Assim, tem como objetivo principal investigar e analisar os aspectos abrangidos e priorizados pelo PNT 2007/2010, no tocante da temática de inclusão social. Entende-se que o desenvolvimento econômico do país deve ser acompanhado de um verdadeiro processo de inclusão social – sendo o turismo um setor que pode contribuir para o alívio à pobreza por meio da geração de postos de trabalho. O ensaio científico se caracteriza por ser de caráter teórico e de abordagem interpretativa-analítica, pautando-se nas metodologias de revisão bibliográfica e análise documental. Os resultados indicam que, apesar de seu enfoque, o PNT não apresenta teorização aprofundada, uma vez que não argumenta sobre a importância do turismo para a inclusão social; bem como apresenta limitadas proposições, especialmente relacionadas à meta de geração de empregos, uma vez que não define o perfil e as características dos mesmos e não atrela a geração de empregos a certas condicionalidades importantes, como a qualificação dos trabalhadores na área.

Palavras-chave: Alívio à pobreza. Geração de emprego. Plano Nacional de Turismo.

1 INTRODUÇÃO

Esse ensaio tem como objetivo estudar o papel indutor das Políticas Públicas de Turismo para o alívio à pobreza, tendo como estudo de caso o Plano Nacional de Turismo 2007/2010, cujo enfoque é a inclusão social. A pergunta norteadora para este trabalho é: “Quais os aspectos abrangidos e priorizados pelo PNT 2007/2010 que se relacionam com a temática da inclusão social?”. Propõe-se, a partir da análise minuciosa e crítica do documento, elaborar um debate sobre a inclusão social enquanto algo extremamente necessário ao desenvolvimento do país – sendo o turismo um setor que pode contribuir para o alívio à pobreza por meio da geração de postos de trabalho.

A partir de um panorama teórico da economia heterodoxa, entende-se que o aumento da pobreza, paralelamente às desigualdades socioeconômicas, é potencializado pelas variáveis desemprego e precarização do emprego, que são, por sua vez, conseqüências do sistema capitalista (AMADO; MOLLO, 2003). Nesses termos, defende-se o trabalho produtivo e assalariado como aquele que proporcionará ao trabalhador mínimas condições de inclusão no sistema capitalista. Infere-se daí o principal argumento para a consideração da inclusão social na construção e implementação de políticas públicas de turismo, qual seja a inclusão de trabalhadores pelo trabalho (PAULA; MOESCH, 2013) - em um contexto no qual o trabalho assalariado é fruto do caráter explorador do sistema, mas é necessário em um mundo capitalista de mercadorias.

Vê-se que, efetivamente, a inclusão social propiciada pelo desenvolvimento do turismo se dá pela geração de emprego. O apelo da atividade turística, alocada no setor de serviços – que emprega mais do que a indústria, embora com menores salários -, em relação ao alto potencial em geração de empregos, existe em função das “pequenas exigências de qualificação da mão de obra [...] e o baixo coeficiente de capital utilizado” (TAKASAGO; MOLLO, 2008, p. 307). Oportunamente, em relação ao turismo na agenda pública federal, vê-se que o PNT 2007/2010, objeto de pesquisa deste ensaio, considera a geração de emprego pela inclusão social como um dos eixos essenciais para o combate da pobreza - a principal meta da política delimitava criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações.

Assim, caracterizado como um ensaio científico de caráter teórico e de abordagem interpretativa-analítica, este artigo busca explorar a relação do entendimento sobre pobreza com o instrumental que o PNT 2007/2010 oferece, por meio de revisão bibliográfica e análise documental.

2 POBREZA NO BRASIL: DESEMPREGO, PRECARIZAÇÃO E CONCENTRAÇÃO DE RENDA

Muitas são as abordagens sobre a definição de pobreza – que é hoje foco do estudo de diversas áreas do conhecimento (Serviço Social, Geografia, Ciências Políticas, Sociologia são apenas algumas). Neste ensaio, acredita-se que, antes de qualquer coisa, a pobreza no país está ligada à altíssima desigualdade de renda, junto do desemprego e precariedade do trabalho. Mas, para argumentar sobre essa tese, deve-se primeiro entender que algumas preocupações são fundamentais quando se trata de um marco teórico marxista.

Afinal, como a pobreza, no capitalismo, deverá ser entendida? Ainda, por que a pobreza é gerada e potencializada pela desigualdade econômica e variável desemprego? Essas são algumas perguntas que deverão ser respondidas. A princípio, tem-se que a criação de uma superpopulação relativa de trabalhadores, segundo Marx, é inerente à lógica capitalista. O desenvolvimento tecnológico buscado com vistas ao aumento da mais-valia relativa é poupador de mão-de-obra e, por isso, produz um desemprego do tipo estrutural (AMADO; MOLLO, 2003).

Para explicar o porquê o desemprego é produto da lógica capitalista, Amado e Mollo (2003) mostram que, como no capitalismo é necessário comprar os produtos que se necessita para viver, mas somente alguns detêm a propriedade dos meios de produção, aqueles que não os possuem vendem sua própria força de trabalho para os proprietários desses meios de produção, de maneira que também sua força de trabalho ou sua capacidade trabalho vira mercadoria. Sua força de trabalho não produz somente aquilo que necessita para viver, que determina o seu próprio valor como mercadoria, mas, ao contrário, produz um excedente, uma mais-valia, isto é, o trabalhador produz mais que o salário que ganha. Esse excedente é captado pelo capitalista como lucro, juro ou renda da terra, que saem da mencionada mais-valia.

Prosseguindo, quando a economia cresce e, portanto, pressiona o aumento do salário dos trabalhadores, o capitalista busca métodos de produção para que esse aumento não comprometa o aumento de sua mais-valia: ou seja, métodos que garantam o aumento da produtividade do trabalho. Com esses métodos cai o custo de produção das mercadorias e, quando essas compõem o custo de (re)produção da força de trabalho, caem os salários. Mas como o trabalhador produz neste caso mais, em menos tempo, ou tem sua produtividade aumentada, os mesmos métodos modernos que aumentam sua produtividade produzem também desemprego. Assim, a existência esperada do desemprego no modo de produção capitalista acontece, pois, conforme explicam Salama e Valier (1975, p. 86), o aumento da produtividade do trabalho, que se dá por meio da evolução do progresso técnico de maquinaria (e tecnologia) em relação à força de trabalho - e aqui se acrescentam também as condições e as técnicas atuais que favorecem a organização flexível do trabalho e o uso do trabalho morto nos setores de serviços, por exemplo -, faz diminuir “a intensidade da demanda de força de trabalho pelos capitalistas; tende, por conseguinte, a criar desemprego, no caso em que oferta de força de trabalho pelos trabalhadores não diminua também”.

Assim, “o desemprego é, para os marxistas, inerente ao capitalismo em momentos de saltos tecnológicos estimulados pelo seu objetivo de lucro [cada vez maiores, os superlucros] e pela concorrência” – esses superlucros são gerados em razão do aumento da produtividade do trabalho, que faz produzir mais mercadorias por custos menores e, por consequência, coloca o capitalista em vantagem competitiva diante da concorrência (AMADO; MOLLO, 2003, p. 160). O desemprego, entretanto, não agrava somente as condições de vida do trabalhador e de seus dependentes, motiva também a exploração e divisão dos trabalhadores pelos capitalistas - embora não lhes interesse o excesso de desempregados, em razão da diminuição do consumo e da possibilidade de uma luta reivindicativa mais veemente e organizada. Nesse sentido, a exploração dos trabalhadores se verifica, além de tudo, na redução ou congelamento de salários, já que, afinal, valendo-se dessa reserva industrial, o capitalista poderá, a seu bel prazer, substituir um trabalhador por outro que ansiosamente aguarda por um emprego (SALAMA; VALIER, 1975).

Mais recentemente, o aumento do desemprego, queda dos salários e aumento da desigualdade econômica passou a estar ligado à abertura da economia ao mercado internacional, a qual, junto da liberalização dos mercados e retirada do Estado, faz gerar uma reestruturação da produção em favor da concorrência exacerbada. Esse cenário caracteriza o processo de globalização, que tem início do país e na América Latina na década de 90, e nos países desenvolvidos na década anterior. A liberalização dos mercados, além disso, acarretou a diminuição das taxas de crescimento da produção, em vista do aumento da taxa de juros e diminuição dos investimentos públicos (AMADO; MOLLO, 2003).

A competição tecnológica internacional ocasionou um movimento de flexibilização dos processos de trabalho que prejudica a força de trabalho com vistas ao aumento da produtividade, ou seja, a redução dos custos desse trabalho para o capitalista. Conforme Salama (2002, p. 50): a “flexibilidade do trabalho aumenta em função dos efeitos da crise financeira sobre o nível de atividade. Como produto da crise, o aumento da

flexibilidade do trabalho [...] é então buscado como condição de sua superação”, que se dá através da redução de tempo morto de trabalho nas fábricas e valorização dos equipamentos. Ainda, sobre o principal argumento que sustenta os defensores desta reorganização do trabalho, essa facilitaria que as economias dos países subdesenvolvidos se adaptassem às novas exigências da concorrência internacional, flexibilizando o aparelho produtivo e distribuindo melhor os investimentos.

Nos dias de hoje, portanto, o aumento da pobreza é explicado pela insuficiência da geração de empregos, pela maior precariedade do trabalho (com o aumento das formas modernas de exploração da mão-de-obra) e pela recorrência de crises econômicas e financeiras do sistema – potencializados pela globalização, junto da remoção do Estado, que tende a ser progressivamente mais excludente.

No Brasil, especificamente, a pobreza se agrava em razão da péssima distribuição de renda. Ademais, mesmo com taxas altas de crescimento, sua redução é limitada. Arbache (2003) apresenta a investigação feita por Barros (2001) sobre a distribuição de renda no país. Seus resultados mostram que a dimensão da desigualdade no Brasil é extremamente grande, evidenciando o país como um dos campeões no ranque de desigualdade. Como no país a proporção de pobres na população é relativamente elevada, assim como a renda per capita brasileira, isso já sugere que a pobreza é decorrente da altíssima concentração de renda. As fontes de desigualdade, porém, são diversas e se complementam: educação, inserção ocupacional, posse de ativos, mercado de créditos, salário mínimo, raça, gênero e segmentação regional são algumas dessas fontes.

3 ANÁLISE DO PNT 2007/2010

O objetivo deste item é examinar o Plano Nacional de Turismo 2007/2010 à luz do que foi analisado sobre Pobreza. Assim, essa investigação é balizada pelo entendimento de que o papel ativo da política pública é esperado em razão do contexto do modo de produção capitalista, cuja tendência à exclusão social via concentração de renda e via desemprego ou precarização do emprego, como apresentado, exige tal ação explícita do Estado, especialmente para com as classes mais pobres.

O título do PNT 2007/2010, “uma viagem de inclusão”, refere-se explicitamente à inclusão social. A “inclusão social”, todavia, é um termo bastante recorrente atualmente e de semântica indefinida, o que poderia gerar certa confusão no entendimento sobre o foco do Plano. Afinal, incluir quem e onde? Embora desde o início do documento seja clara qual é essa inclusão - por exemplo, na Mensagem Presencial, na qual se expõe o interesse na criação de “oportunidades de trabalho e renda” (BRASIL, 2007, p. 5) e maior estabilidade dos trabalhadores do setor de serviços -, algumas divergências na utilização do conceito também podem ser vistas no texto, quando aborda, por exemplo, a questão “antropológica” da inclusão social, que é pautada na inclusão das diversidades culturais, religiosas, raciais, regionais, sexuais e, de forma inédita, na inclusão de portadores de necessidades especiais, por meio da melhoria da acessibilidade aos e nos destinos turísticos. Salvo pequenas dubiedades no sentido do termo, fica claro ao leitor que a inclusão social considerada no PNT 2007/2010 tem como principal característica o foco no fortalecimento do mercado interno – via consumo do turismo pelos trabalhadores mais pobres, e via criação de novos postos de trabalho, ocupação e renda, por meio da produção de serviços turísticos.

Certo é que o foco na inclusão social é uma decisão política pautada em uma intenção e em uma justificativa. Assim, entendendo que a necessidade de buscar a inclusão só existe porque, necessariamente, há exclusão, tem-se, então, um importante pressuposto do PNT: o reconhecimento que o país possui uma das maiores desigualdades sociais, econômicas e regionais do mundo. Esse reconhecimento é bastante louvável, em face do histórico de políticas públicas que negligenciavam tais mazelas da sociedade brasileira, ou as tratavam como problemas menores - o que acabou agravando ainda mais os índices de desigualdade e incidência de pobreza no país, como visto. Todavia, as características gerais da exclusão social no país, além das deficiências estruturais de cada região, até para justificar alguns objetivos de, por exemplo, captação de investidores para projetos turísticos localizados em regiões remotas e não desenvolvidas, não são exploradas.

Já a questão da inclusão social propiciada pelo turismo, também sobre essa é possível perceber que houve uma rasa explanação, embora seja o principal foco do PNT. Em alguns poucos trechos do documento, como no diagnóstico do turismo brasileiro, é possível verificar as justificativas de se considerar o turismo como indutor de inclusão social, quais sejam: seu potencial “multiplicador do crescimento” e ser um setor intensivo em mão-de-obra e que demanda pouco investimento para a geração de trabalho, daí o potencial para gerar e distribuir renda ao se estimular a disseminação e desconcentração do turismo para vários destinos e seu uso como ferramenta para alcançar os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, particularmente quanto à erradicação da pobreza e da fome” (BRASIL, 2007, p. 15). Por essa razão, aparecem entre os objetivos do PNT dois que se relacionam diretamente com a questão da inclusão e que

vêm a melhorar a inserção do trabalhador na relação capital-trabalho: o objetivo geral de “promover o turismo como um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros”; e o objetivo específico de “ampliar e qualificar o mercado de trabalho nas diversas atividades que integram a cadeia produtiva do turismo” (BRASIL, 2007, p. 16).

Reconhece-se que, nos últimos anos, em razão do importante entendimento de que o turismo poderia ser fator de inclusão social e alívio à pobreza, muitos municípios e estados passaram a incluir a pauta “pró-turismo” em campanhas eleitorais e outros discursos políticos. Essas referências otimistas sobre o turismo, por vezes superestimadas, também podem ser vistas no próprio PNT, quando se atribui ao turismo, por exemplo, a salvação redentorista das desigualdades brasileiras, como se segue: “a redução das desigualdades sociais e regionais [...] sinaliza o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas” (BRASIL, 2007, p. 16). Para Coriolano (2006), a ideia de que o turismo garante desenvolvimento na localidade em que é desenvolvido tornou-se discurso coletivo entre os governos e a iniciativa privada, como resposta à crise econômica industrial global e à ampliação da acumulação capitalista no setor de serviços. Em seguida, também passou a ser recorrente entre pequenos grupos da sociedade, que passam a enxergar no turismo sua salvação econômica – Barretto, Burgos e Frenkel (2003, p. 26) afirmam que “quanto mais crítica for a conjuntura socioeconômica da população, maior será a expectativa e maior a euforia com a possibilidade de elevar o nível de vida” mediante o desenvolvimento do turismo. Além da pauta “pró-turismo”, também passou a ser comum privilegiar o turismo, em detrimento de outros setores econômicos, por uma razão meramente política, sem considerar a existência essencial da “vocação” turística, ou de uma potencialidade turística da localidade. Segundo Coriolano (2006), o turismo passa a ser visto como uma atividade relevante, desvalorizando outros setores produtivos tradicionais, normalmente aqueles destinados à subsistência, por, dentre outros motivos já citados, estar inserido no bojo da lógica modernizante pela qual o país passou em meados da década de 1980, que foi apropriado nos discursos políticos com a contribuição das ações agressivas de *marketing* e comunicação.

Todavia, convém pontuar que, como se trata o turismo, em termos econômicos, como todo gasto de recursos realizado pelo turista para e durante a sua viagem (especialmente os serviços turísticos de transportes, hospedagem e restaurantes), envolvendo, portanto, diversos segmentos econômicos, o efeito multiplicador do turismo é significativo. Na prática, significa dizer que 12 subsetores ou atividades de produção formam o turismo no PIB nacional, de um total de 54 listados pelo IBGE no ano de 2002. Isto é, uma vez envolvendo inúmeros segmentos, também a geração de emprego e renda e entrada de divisas se darão, direta e indiretamente, em todos esses segmentos em função do turismo, e isso pode, se bem conduzido, ou seja, dentro de uma ótica de política maior de desenvolvimento social, beneficiar as localidades e servir como força motora cujos benefícios se espalham pela população e pela economia de forma sustentada. Barretto, Burgos e Frenkel (2003, p. 24) entendem que o turismo como atividade econômica deve ter por objetivo dinamizar outros setores de produção envolvidos com a atividade, no núcleo emissor e receptivo, confirmando a teoria do efeito multiplicador do turismo, que prevê que o “dinheiro trazido de fora pelos turistas circulará na economia local, provocando seu crescimento, haja vista a quantidade de setores de produção que estão ligados, direta e indiretamente, ao turismo”.

Quando se observa o processo de formação do PIB, pela ótica da renda, vê-se que o detalhamento do trabalho ligado ao turismo sugere que a empregabilidade do setor é extensiva e intensiva. Intensiva, porque a participação dos trabalhos envolvidos no turismo em relação aos mesmos trabalhos empregados no total dos demais setores da economia brasileira é significativamente alta, superando a contribuição do turismo para o PIB; e extensiva, porque abarca diversos tipos de subsetores e atividades da economia, bem como envolve igualmente todos os tipos de remuneração (MOLLO; TAKASAGO, 2008). Segundo dados da World Travel & Tourism Council – WTTC (2013), cerca de 2,68 milhões de empregos diretos foram gerados pelo turismo no Brasil no ano de 2011, o que representa 2,7% do número total de empregos. Já quando são incluídos os empregos diretos, indiretos e induzidos, o número de postos de trabalho salta para 7,65 milhões no ano de 2011, o que representa 7,8% do número total de empregos no país.

No país, as principais informações sobre o mercado de trabalho no setor do turismo são organizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que adota as recomendações da OMT para obter o conjunto de Atividades Características do Turismo (ACTs), que são: Alojamento, Alimentação, Agências de Viagem, Transporte Aéreo, Transporte Terrestre, Transporte Aquaviário, Aluguel de Transporte e Cultura e Lazer. No ano de 2010, segundo dados do IPEA, mais de 2 milhões de ocupações no turismo foram registradas; dessas, 890 mil (43%) são formalizadas, e 1,19 milhão (57%) são informalizadas (Brasil, 2013).

Ainda sobre a caracterização da mão-de-obra no setor do turismo, Mollo e Takasago (2008, p. 92) mostram que é considerável a participação dos trabalhadores por conta própria no turismo, de 11,35%, dos

trabalhadores semiquilificados, de 5,99%, e dos trabalhadores não qualificados, de 3,23%, se comparados aos mesmos tipos de trabalhadores empregados no total dos demais setores da economia brasileira. Vale notar dos dados que, quando são somados esses tipos de rendimentos e comparados aos tipos relacionados ao capital (empregador, empresas e lucros), confrontando com os rendimentos gerados em toda a economia, confirma-se o argumento que o turismo é mais intensivo em trabalho do que o restante da economia brasileira, como já mencionado. “De fato, a participação do trabalho no turismo é de 51,5% do valor agregado, contra apenas 25,9% na economia brasileira como um todo”. Além de ser intensivo em trabalho, é possível verificar que a participação do capital é baixa, de 0,49% do total do capital envolvido nas produções do país, evidenciando a relação capital/trabalho baixa do setor e sugerindo a relativa facilidade e rapidez na inserção empreendedora. Assim, sobre o papel indutor do turismo para a redução da pobreza:

em particular porque a atividade pode ser tocada por pequenos empresários e trabalhadores autônomos ou por conta própria e não exige grandes qualificações. [...] Significa que, com certa facilidade e de forma relativamente rápida, nas condições atuais de formação dos trabalhadores, é possível envolver economicamente parcelas da população menos qualificadas que se encontram desempregadas quando o turismo se desenvolve. [...] Uma segunda indicação do potencial redutor de pobreza do turismo é o nível de investimento relativamente ao investimento brasileiro total. Essa participação é de 0,71%, baixa quando comparada à contribuição do turismo para o PIB brasileiro (2,8%), mostrando certa facilidade para iniciar a prestação de serviços turísticos (MOLLO; TAKASAGO, 2008, p. 93).

E, finalmente, a terceira indicação do potencial para redução da pobreza pelo turismo é explicada pelo detalhamento da distribuição da remuneração no turismo. A participação relativa do grupo de renda muito baixa é a mais significativa, 6,88%, depois o grupo de renda baixa, 6,08%, seguido do de renda média, 5,15%, se comparados aos mesmos grupos empregados no total da economia brasileira. Isso mostra que o turismo, além de envolver relativamente muitos trabalhadores, engloba uma proporção importante de trabalhadores de baixa renda (12,96%), se comparados ao total de trabalhadores desses dois grupos existentes no país (MOLLO; TAKASAGO, 2008).

Esses dados evidenciam que a inclusão social propiciada pelo desenvolvimento do turismo se dá efetivamente pela geração de emprego – quer seja pelo trabalho formal, ou informal; quer seja pelo trabalho qualificado, ou sem qualificação; quer seja pelo posto de trabalho, ou pelo trabalho autônomo. O alto potencial em geração de empregos do turismo, que está relacionado às “pequenas exigências de qualificação da mão de obra empregada nas atividades relacionadas ao turismo e ao baixo coeficiente de capital utilizado” (TAKASAGO; MOLLO, 2008, p. 307), explicaria, portanto, o argumento para considerar o turismo como indutor de inclusão social no Plano Nacional de Turismo – embora a inclusão social propiciada pelo turismo seja o principal foco do Plano, sua argumentação não foi feita, ou feita muito superficialmente.

Embora entendendo que o turismo é interessante para retirar num primeiro momento as pessoas que se encontram na pobreza por falta de emprego ou oportunidade de inserção no processo produtivo, é preciso destacar que essa rápida inserção é responsável por uma situação de precariedade no processo de trabalho que é uma característica do setor de serviços, e especificamente do turismo. Essa precariedade dos empregos no setor do turismo também é citada muito superficialmente no PNT, que a reconhece em apenas duas únicas passagens, quais sejam: “a mão-de-obra empregada no turismo apresenta baixa escolaridade, baixa remuneração e alta rotatividade” (BRASIL, 2007, p. 40), no sentido de apontar um dos Desafios para o Desenvolvimento da atividade; e, depois, “O grande número de empregos que gera o turismo, a sazonalidade e a alta rotatividade nos postos de trabalho” (BRASIL, 2007, p. 74), no sentido de descrever o “Macroprograma 7 - Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos”. Além de a precariedade ser apenas citada no Plano, também se observa que a caracterização da mão-de-obra no setor do turismo, como um todo, é feita muito superficialmente no item do Diagnóstico do Turismo nacional, deixando uma lacuna significativa no contexto da “Meta 2 – Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações”, já que não se define exatamente o perfil e as características dos empregos e ocupações que seriam buscados no tocante a essa Meta – dispõe-se apenas sobre o número almejado.

Como visto, o contexto do assalariamento passou por modificações, especialmente a partir da década de 1980, de maneira que as relações de trabalho são reestruturadas no sentido de sua profunda flexibilização - estimulada pela pressão da concorrência tecnológica internacional, junto da ampliação das atividades financeiras na organização do trabalho. Além disso, embora os empregos no setor dos serviços tenham aumentado, já que não enfrentam a concorrência internacional exacerbada com a liberação econômica na

década de 90, diferentemente do primeiro e segundo setor, indústria e agricultura, também os empregos dos serviços sentem a reestruturação produtiva, especialmente no que se relaciona à terceirização, informalização e alta rotatividade (SALAMA, 2002). Harvey (1993, p. 140) dá a esse fenômeno o conceito de *acumulação flexível*, ao historicizar a transição industrial, econômica e social do período rígido do fordismo, para o período que o substituiria. Para o autor, este período “se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo”, além de pressupor mudanças rápidas nos padrões do desenvolvimento desigual. Os focos de *acumulação flexível* são espalhados de maneira agressiva, solapando o trabalho organizado, flexibilizando o regime e contrato de trabalho, sob a justificativa de satisfazer as necessidades específicas de cada empresa, e também dando condições para a criação de um número grande de empregos no chamado “setor de serviços”, setor que é conhecido por sua razoável adaptabilidade em termos de flexibilização (talvez por pressupor um tempo de giro de produção e consumo bastante inferior, quase instantâneo, ao da produção de bens materiais, o que explicaria a sua alta lucratividade), em particular nas regiões onde não há tradição industrial, muito menos poder sindical.

No turismo, a precarização do trabalho é representada principalmente pelos indicadores: baixa remuneração comparativamente a outros setores da economia, baixa remuneração feminina (a participação feminina se dá majoritariamente em postos inferiores de trabalho, sendo que os homens ainda permanecem com os cargos de maiores responsabilidades), alta rotatividade da mão-de-obra (o tempo médio dos trabalhadores no emprego no turismo – em torno de cinco anos – é bastante inferior ao tempo de praticamente todos os outros setores da economia, fato que está associado à sazonalidade, característica típica do turismo), alta informalização, grau de sindicalização inferior a outros setores, elevado número de trabalhadores em meio período e temporários, dentre outros (SANCHO, 2001; ARBACHE, 2001). A remuneração média dos empregos formais no turismo é, em todas as regiões, com exceção do centro-oeste, inferior à remuneração média paga pela economia como um todo (BRASIL, 2013).

Observa-se que, para os indicadores apresentados, senão a solução, mas a atenuação dos efeitos da flexibilização, notoriamente, só pode ser o atrelamento da criação de empregos no turismo à qualificação profissional na área. Ou seja, entende-se que a qualificação dos trabalhadores contribui para garantir uma melhor inserção do trabalhador no processo de trabalho do turismo, minorando a instabilidade dos empregados, e gerando maior segurança aos novos pequenos empreendimentos, além de fornecer alternativa de maiores renda para muitos trabalhadores. Conforme visto, a educação explica 48% da desigualdade de salários e 24% da desigualdade de renda. Além do aumento dos salários, também a qualificação favoreceria a redução da informalização e flexibilidade do trabalho (ARBACHE, 2003). Nesse sentido, não se pode negligenciar a importância de um Estado proativo, que provê qualificadas políticas sociais, de trabalho e de educação, atentas não somente à inclusão social, mas também à oferta de orientação profissional e cursos de qualificação profissional. Beni (2006, p. 106) entende que “a capacitação deve fazer parte das iniciativas turísticas de forma permanente, desde seu planejamento, implantação e operação”, abrangendo desde qualificações de nível básico até formação acadêmica.

Alguns exemplos de ações apresentadas no PNT, no sentido de melhorar a qualidade do serviço turístico, são: o “Programa Nacional de Qualificação Profissional e Empresarial”, que investiu no ano de 2006 R\$ 15,3 milhões para qualificar 46 mil profissionais, o “Programa de Alimento Seguro no Turismo”, que qualificou 5.632 manipuladores de alimentos e atendeu 662 empresas, além de ações de certificação de profissionais de turismo de aventura e de sustentabilidade de meios de hospedagem, garantindo no ano de 2006 o desenvolvimento de 19 normas brasileiras (BRASIL, 2007, p. 32). Vê-se, porém, que no texto do PNT a qualificação aparece mais incisivamente buscando atender melhor aos turistas, sem que se perceba a importância da qualificação para melhorar as condições de renda e trabalho do trabalhador, melhorando sua inserção na relação capital-trabalho. Ou seja, a qualificação profissional, além da regulamentação do turismo, são tidas como importantes somente para a melhoria da qualidade dos serviços turísticos para o consumidor e consequente incremento da competitividade do turismo, e não como necessária para a atenuação da precarização do trabalho desses profissionais, resolvendo um problema típico do turismo que é a precariedade das condições de trabalho.

Além disso, o argumento de que a qualificação está mais diretamente ligada à garantia da qualidade dos serviços turísticos ganha mais força quando se analisa as Metas para o turismo no período. A qualificação dos trabalhadores do setor aparece como uma das condições necessárias para a concretização da “Meta 3 – Estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional”, a qual pretendia que esses destinos estivessem estruturados e tivessem alcançado padrão modelar de qualidade dentro do período definido. Assim, só seria possível alcançar tal meta se, até o ano de 2010, 68.334 pessoas fossem qualificadas, além de outras condições necessárias, como a certificação de empreendimentos e profissionais. De maneira oposta, no escopo da “Meta 2 – Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações” – meta que

está explicitamente ligada à inclusão social pelo trabalho no turismo -, não há nada que se relacione à qualificação profissional desses trabalhadores, assim como não há nada sobre a caracterização da mão-de-obra, como já mencionado. Isto é, vê-se que essa lacuna compromete substancialmente o propósito de inclusão social da meta, ao deixá-la sem condicionalidades importantes para a melhoria das condições de trabalho e renda do trabalhador no turismo (BRASIL, 2007, p. 52; 50).

Embora os efeitos da flexibilização do trabalho no turismo sejam, em grande parte, atenuados com a qualificação profissional, vale ponderar que a dinâmica do mercado de trabalho no turismo sofre com uma variável bastante específica do setor, que não é suprimida pela qualificação. A qualificação certamente é importante para melhorar a condição do trabalhador e de sua inserção no mercado de trabalho, com maiores oportunidades e rendimento superior, mas não suprime a sazonalidade turística, que é a maior responsável pela alta rotatividade da mão-de-obra no turismo, como mostrado. Assim, em razão de os fluxos turísticos serem concentrados em determinados períodos do ano, e a qualificação não poder evitar a demanda sazonal pelos empregos, restrita a períodos específicos, é necessário discutir outras ações que minorem os efeitos drásticos da sazonalidade, além de buscar condições para a manutenção e estabilidade de um mínimo de empregos permanentes mesmo em períodos de baixo fluxo turístico. Para Beni (2006, p. 105), esses efeitos precisam ser atacados “com criatividade de todas as formas possíveis, por meio da medição constante dos níveis de ociosidade dos meios mobilizados”. No PNT, duas rápidas passagens traduzem a necessidade de minorar os efeitos da sazonalidade turística, mas não dão detalhes de como isso seria trabalhado no período.

A discussão sobre a inclusão social proposta pelo PNT se encaminha, naturalmente, para a análise das metas do Plano. Sobre essas, convém frisar que há uma relação de interdependência entre as mesmas, não destacada no texto do Plano. Isto é, uma meta estimula outra, que influencia uma terceira, e assim por diante. Dentro dessa relação de interdependência, consegue-se visualizar que duas das metas encontram-se como ponto central da proposta de inclusão social considerada no PNT. O foco no fortalecimento do mercado interno se dá via consumo das viagens turísticas, que remete à “Meta 1 – Promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno”, e via produção de serviços turísticos, que remete à “Meta 2 – Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações”.

Em relação ao que mais interessa neste ensaio, debruça-se à meta considerada fundamental para o objetivo de inclusão social pelo trabalho no turismo: “Meta 2”, cujo indicador principal, 1,7 milhão de novos empregos e ocupações, apresenta-se emblemático no sentido de representar a intenção primeira do PNT e, evidentemente, estipular a criação de um número x de empregos e ocupações apresenta-se adequado para avaliar a contribuição do setor à ideia de inclusão social e também avaliar a contribuição efetiva do PNT para o fomento da criação desses empregos e ocupações. A geração de empregos no setor é facilitada em razão das poucas exigências de qualificação, bem como dos baixos investimentos necessários. Assim, de maneira abstrata, o indicador cumpre o papel de congregar os segmentos do setor e articular os esforços necessários para alcançá-lo, além de traduzir as “expectativas dos impactos positivos no desenvolvimento do setor, resultantes da implementação do PNT” (BRASIL, 2009, p. 306).

Observa-se, ainda, que os empregos e ocupações que seriam buscados, no escopo da “Meta 2 - Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações”, além de não estarem atrelados à condicionalidade de qualificação profissional, como já discutido, também não estão vinculados à condicionalidade do aproveitamento da população local, de maneira a evitar transferências de emprego, contratando nas regiões turísticas pessoas oriundas de regiões mais desenvolvidas. Em particular no que tange ao desenvolvimento regional, é necessário que se garanta que os empregos não venham de fora, o que é comum em grandes projetos, especialmente em cargos de alta qualificação. Igualmente, a interiorização do turismo e a desconcentração dos destinos são apresentadas como importantes e, de fato o são para a inclusão social e a melhor inserção dos trabalhadores, sobretudo os mais pobres e menos qualificados no processo de produção e na relação capital-trabalho, em face de um contexto nacional que privilegia principalmente o litoral do país e poucos produtos do interior já consagrados; não obstante, os empregos e ocupações que seriam buscados, no escopo da “Meta 2”, não estão atrelados, novamente, à condicionalidade da criação de empregos nas regiões remotas, de maneira que a interiorização do turismo e a desconcentração dos destinos são apresentadas apenas superficialmente no Plano, não dando detalhes de como isso seria realizado.

Já entre os Macroprogramas, pode-se verificar que apenas um se procura explicitamente em acomodar ou inserir excluídos nos processos de produção turística, qual seja o “Macroprograma 4 - Regionalização do Turismo”, que foi considerado macroprograma central para o processo de implantação da proposta de desenvolvimento do turismo baseado na regionalização do território. Essa preocupação aparece especificamente nos objetivos: “Promover o desenvolvimento e a desconcentração da atividade turística”; “Fomentar a produção associada ao turismo, agregando valor à oferta turística e potencializando a competitividade dos produtos turísticos”; “Potencializar os benefícios do turismo para as comunidades

locais”; “Integrar e dinamizar os arranjos produtivos do turismo”; e “Dinamizar as economias regionais. Além disso, em todos os quatro programas vinculados ao “Macroprograma 4” pode-se observar a preocupação com os interesses locais dos residentes, o que se mostra interessante para a ideia de inclusão social. O “Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo”, por exemplo, tem como objetivo explícito a identificação de produtos associados ao turismo como forma de agregação de valor e “inclusão social por meio da geração de trabalho e renda” (BRASIL, 2007, p. 68-69).

Embora a proposta de inclusão social tenha sido promissora no tocante do “Macroprograma 4”, é importante se atentar que, pragmaticamente, o PNT não explicita certas ações que garantiriam a “guinada” inicial das classes mais pobres no sentido de buscar o turismo como meio de sobrevivência. Vê-se que, por exemplo, não há qualquer menção ao microcrédito e ao crédito para as micro, pequenas e médias empresas no turismo, ou aos programas de redução de pobreza maiores empreendidos no país, já apresentados. As políticas de desenvolvimento do turismo com foco na inclusão social deveriam articular-se estreitamente com os demais programas de desenvolvimento social para potencializar as oportunidades de desenvolvimento local e regional em áreas pouco desenvolvidas. De fato, o sucesso inicial do turismo em localidades pouco desenvolvidas costuma ficar muito vulnerável aos movimentos sazonais de visitantes, e isso desestimula e inviabiliza a produção em outros setores da localidade, seja por falta de recursos iniciais, seja por ausência de demanda dos serviços turísticos em baixa temporada. Nesse sentido, os programas de transferência de renda, aliados aos programas de microcrédito e de qualificação dos empreendimentos turísticos, podem favorecer o desenvolvimento articulado da economia local e estimular a formação de novos pequenos empresários e trabalhadores no setor do turismo, como já apontaram Takasago e Mollo (2008).

Há, portanto, uma grave e injustificável falha no PNT: a abordagem do turismo como setor político e econômico isolado e autossuficiente. O turismo se apresenta como um setor desarticulado em relação aos demais setores políticos e econômicos, de maneira que a bandeira da inclusão faz-se insuficientemente relacionada aos outros setores como deveria ser. No que se relaciona às políticas de redistribuição de renda, consideradas o carro-chefe da gestão federal do período, nem mesmo na descrição do contexto nacional elas são contempladas, ainda menos nas Metas e Macroprogramas para o turismo do PNT no quadriênio. Ainda que “as metas e os macroprogramas e programas do Plano Nacional de Turismo devam ser entendidos [...] como parte do Programa de Aceleração do Crescimento” (BRASIL, 2007, p. 13), já que o turismo é considerado “um multiplicador do crescimento, sempre acima dos índices médios de crescimento econômico” (BRASIL, 2007, p. 15), especificamente em termos de inclusão social, não se descreve como se daria a intersectorialidade na aplicação da “Meta 2 – Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações” com o Ministério do Emprego e/ou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por exemplo. Inclusive, ao se pensar na prioridade governamental do período, que explicitamente está ligada à ideia de inclusão social, a criação de empregos deveria ser justamente o desafio que une todos os Ministérios e segmentos do governo federal - além dos estados e municípios, que também deveriam contribuir na oferta de créditos, na qualificação profissional e na infraestrutura básica. É importante frisar que as políticas públicas de turismo enquadram-se no âmbito setorial e, por isso, embora possuam objetivos específicos do setor, outros objetivos maiores, como o da inclusão social, deveriam transcender os limites funcionais dessa setorialização. Além disso, também para cumprir seus objetivos setoriais, a política pública de turismo deve estar “articulada com outras políticas setoriais e [deve ser] entendida como uma pequena parte de um imenso jogo de relações” (CRUZ, 2000, p. 61).

4 BREVES CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do analisado, pode-se afirmar que a proposta de inclusão social, fortalecida pelo discurso expressivo do enfoque no mercado interno, coincide com o entendimento de que a redução da pobreza se demonstra em particular pela geração de empregos. Uma vez serem o desemprego e a precarização do emprego as principais explicações para a existência da pobreza no contexto capitalista, junto da altíssima concentração de renda brasileira, então a proposta de inclusão social do Plano Nacional de Turismo vai ao encontro do objetivo de aliviar a pobreza no país. Todavia, embora o discurso político coincida com esse entendimento, pragmaticamente, as metas e ações no sentido de melhorar a condição do trabalhador na relação capital-trabalho favorecem parcialmente o alívio à pobreza por meio do turismo.

A meta de fomentar a criação de novos empregos e ocupações é consideravelmente importante para o alívio à pobreza, pois, com a diminuição do desemprego, há uma elevação de renda, sobretudo daqueles que possuem maior dificuldade de se inserir e permanecer no mercado de trabalho. No entanto, as análises mostraram que o PNT, apesar de seu enfoque, não apresenta teorização aprofundada, uma vez que não argumenta sobre a importância do turismo para a inclusão social; bem como apresentada limitadas

proposições, especialmente relacionadas à meta de gerar empregos. Não se deixa claro como esses empregos seriam gerados, não se definem o perfil e as características dos empregos que seriam visados, além de não apontar condicionalidades importantes (como a qualificação dos trabalhadores na área), sem as quais se faz possível a manutenção da precarização dos empregos no setor, que já é muito grande.

REFERÊNCIAS

AMADO, A.; MOLLO, M. **Noções de macroeconomia: razões teóricas para as divergências entre economistas**. Barueri: Manole, 2003.

ARBACHE, J. **O mercado de trabalho na atividade econômica do turismo no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. (Gastronomia, Hotelaria e Turismo; 1).

ARBACHE, J. **Pobreza e mercados no Brasil**. CEPAL, LC/BRS/R.135, 2003.

BARRETTO, M., BURGOS, R.; FRENKEL, D. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. Campinas, SP: Papirus, 2003. (Coleção Turismo).

BENI, M. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph. (Série Turismo). 2006.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo 2007-2010: Uma viagem de inclusão**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

CORIOLOANO, L. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza**. São Paulo: Annablume, 2006.

CRUZ, R. C. A. **Política de turismo e território**. São Paulo: Roca, 2000.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. Tradução: Adail Ubirajara Sobral; Maria Stela Gonçalves. 2ª edição. São Paulo: Edições Loyola 1993.

MOLLO, M.; TAKASAGO, M. O turismo na contabilidade social brasileira e o combate à pobreza no Brasil. In: ANDRADE, J. P., DIVINO, J. A., MOLLO, M. L. R.; TAKASAGO, M. (orgs.). **A economia do turismo no Brasil**. Brasília: SENAC/DF, 2008.

PAULA, A. ; MOESCH, M. Pela transversalidade da questão social nas políticas públicas setoriais: um ensaio sobre as políticas públicas de turismo. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 13, 2013, p. 183-198.

SALAMA, P. **Pobreza e exploração do trabalho na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2002.

SALAMA, P.; VALIER, J. **Uma introdução à economia política**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975. (Perspectivas do homem, v. 101).

SANCHO, A. **Introdução ao Turismo: Organização Mundial do Turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

TAKASAGO, M.; MOLLO, M. **Economia do turismo e combate à pobreza no Brasil: o papel do Estado**. In: Turismo em Análise, v. 19, n. 2, 2008.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL. **Travel & Tourism - Economic Impact 2012 Brazil**, 2012. Disponível em: <http://wtcc.org/site_media/uploads/downloads/brazil2012.pdf>.

DEMOCRATIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: UM DEBATE NECESSÁRIO E EM CONSTRUÇÃO

*Cristiane Medeiros da Silveira
crizinhamedeiros@hotmail.com*

RESUMO: O presente trabalho, fruto do TCC em Serviço Social, discute a previdência social no Brasil e os desafios à sua democratização e efetivação enquanto esfera pública. Entende-se que alguns princípios da seguridade social, expostos no artigo 194 da CF/88, não estão sendo efetivados na realidade. Do mesmo modo, o controle social por vezes está distante de ser materializado, ocasionando, portanto, entraves na efetivação da democracia na previdência social. Além disso, a democracia é entendida como valor ético-político central na profissão de Serviço Social, logo, a luta para que se consiga construir instituições e políticas públicas democráticas deve ser objetivo constante dos assistentes sociais engajados na materialização do Código de Ética dos assistentes sociais e do seu Projeto Ético-Político. O método que embasou o estudo foi o dialético crítico e as metodologias utilizadas foram a pesquisa bibliográfica e a documental. Os resultados apontaram que a lógica predominante na previdência social é a do seguro social, ao invés da seguridade social. Ademais, também se concluiu que é necessário fortalecer e aprimorar os mecanismos de controle social existentes e efetivar a democracia com participação social nos diferentes níveis da esfera pública, pois a não democratização destes espaços acarreta facilidade de reformas previdenciárias e a derrocada dos direitos sociais adquiridos.

Palavras chave: Previdência social. Democratização. Controle social. Participação.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo pauta-se em pesquisa realizada até setembro de 2014. Teve como objetivo discutir a previdência social no Brasil e os desafios à sua democratização e efetivação enquanto esfera pública.

Desse modo, visando alcançar o objetivo proposto foi necessário recorrer à história e identificar aspectos que possibilitaram compreender a política previdenciária dos moldes atuais.

A presente pesquisa não se considera acabada porque a realidade é dinâmica e recentemente a previdência social sofreu novas reformas que, por sua vez, não serão alvo de análise neste momento.

2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A conquista da abertura política no Brasil, na década de 1980, possibilitou ampliar o debate sobre o campo econômico, político e social e como resultado obteve-se a conquista da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna implicou em “[...] importantes e significativos avanços [...] acarretando novas configurações e novas concepções para a área dos direitos civis, políticos e sociais” (COUTO, 2010, p. 140 apud VIEIRA, 2013, p. 34).

Além disso, também ampliou a responsabilidade do Estado em relação à proteção social, ampliou o conceito de seguridade social, incluindo a saúde, a previdência e a assistência social e garantiu muitos direitos, como: os de proteção à família, à maternidade, à infância, à velhice, etc. (VIEIRA, 2013).

Nas palavras de Bosquetti (2003, p. 71), a “[...] seguridade social em 1988 representa para o Brasil [...] um movimento de reorganização de políticas já existentes sob novas bases e princípios, com ampliação, mas também introdução de novos direitos”.

Nesse novo contexto a seguridade social passa a ser entendida como: “[...] um pacto pelo qual os desiguais habitantes de um país reconhecem na cidadania uma medida de igualdade que capacita todos ao gozo do patrimônio comum de uma vida digna e civilizada” (VIANNA, 1999, p. 11 apud ENNES, 2012, p. 59).

Diferentemente do espírito da seguridade social, a previdência social originou-se no Brasil inspirada no modelo bismarkiano. Este nome referencia Otto Von Bismarck, criador do projeto na Alemanha. Conforme Ennes (2012, p. 59), Bismarck era um chanceler alemão, “[...] que em 1871 enviou ao Parlamento um projeto de lei para a instituição do seguro acidente obrigatório”. Em 1883, o projeto foi aprovado sob o regime de triplice contribuição (empregado, empregador e Estado). Em 1884, foi criado o seguro contra acidente de trabalho e, em 1889, foram criados os seguros invalidez e velhice (ENNES, 2012).

Tal modelo apresenta quatro características essenciais para a sua compreensão: a primeira refere-se à meritocracia, ou seja, é meritocrática porque atrela o direito aos benefícios à sua inserção no mercado formal de trabalho e restitui os trabalhadores conforme a sua contribuição; a segunda diz respeito à categorização dos trabalhadores, isto é, o sistema é estruturado por categorias profissionais (o que não exclui a característica do mérito); a terceira é a forma de financiamento por tríplice contribuição (empregado, empregador e Estado) e a quarta e última traz à baila a lógica do seguro social.

Cartaxo (2003, p. 216 apud ENNES, 2012, p. 59) explica que o seguro social é:

[...] baseado no seguro privado [e] tem como características comuns a indenização pelo risco, agrupados em tipos, para uma determinada coletividade; a contributividade; o cálculo matemático atuarial para retribuição; os critérios para ingresso e concessão. Tem como especificidade a obrigatoriedade por meio de uma relação jurídica, independente da vontade dos contratantes; a não proporcionalidade ao grau do risco; e a abrangência nacional. (CARTAXO, 2003 p. 216 apud ENNES, 2012, p. 59).

No Brasil, a Carta Maior de 1988, em seu artigo 194, que trata da seguridade social no país, dispõe:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1988, s/p).

Constata-se que a CF/88, a partir do artigo referido e dos objetivos nele elencados, rompe com a lógica bismarckiana da previdência social, pois, sob este novo patamar, a política social pública de previdência social passa a ser integrada e compreendida como seguridade social. Portanto, é sobre esta perspectiva que deverá ser materializada.

Ao analisar tais objetivos e/ou princípios, Maria Lúcia Lopes da Silva (2011) e Boschetti (2003) concordam com a ideia de que estes não são de fato operacionalizados, pois “[...] mesmo com a inclusão destes princípios, as políticas de saúde, previdência e assistência não conseguiram metamorfosear-se em seguridade social” (TEIXEIRA, 1990 apud BOSCHETTI, 2003, 74).

Ademais, entende-se que não há universalidade de cobertura e nem de atendimento (SILVA, 2011), visto que só tem acesso aos benefícios da previdência social aqueles que contribuíram monetariamente com a política e que se encontram na condição de segurado. Do mesmo modo, percebe-se que a falta de equidade contributiva e distributiva também proporciona não haver universalidade de acesso a todos os seguimentos de trabalhadores.

Assim, contrariando a lógica liberal que preconiza a concessão de benefícios conforme a contribuição prévia, este trabalho concorda com a ideia de Maria Lúcia Lopes da Silva (2011). Esta autora, levando em consideração o já dito por Marx, de que “a base de todo o direito é a desigualdade”, defende que no âmbito da previdência social a transferência de renda a partir dos benefícios previdenciários deveria ser na verdade um “[...] direito [...] não igual, mas desigual” (MARX, 2005, p. 135 apud SILVA, 2011, p. 118), visto que há “[...] diferenças entre as condições de trabalho, as capacidades de rendimentos, as habilidades, a composição familiar e outras diferenças entre os indivíduos, até mesmo entre os que pertencem a uma mesma classe social” (SILVA, 2011, p. 118).

Partindo dessa premissa, “[...] este direito que parece ser ‘igual’ e ‘justo’ (por ser proporcional à contribuição), na realidade deveria ser um ‘direito desigual’ para um trabalho desigual, que gera rendimentos desiguais” (SILVA, 2011, p. 118), pois não se pode perder de vista que na sociedade brasileira existem, até a contemporaneidade, categorias de trabalhadores que se encontram à margem da sociedade e da proteção

trabalhista, pelo fato de não conseguirem arcar com o financiamento de sua proteção e não porque não querem ou não necessitam desse direito, como, por exemplo, os catadores de materiais recicláveis (SILVA, 2011).

No que tange ao caráter democrático, compreende-se que muito embora se tenha conquistado, através de legislações, a obrigatoriedade de existência do Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS), previsto na Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991, e do Conselho da Previdência Social (CPS), previsto no Decreto n.º 4.874, de 11 de novembro de 2003, o que se percebe é que estes espaços não se configuraram uma via de acesso com participação efetiva da população, pois até a atualidade existe desconhecimento acerca destes espaços. Desse modo, a população não toma ciência das deliberações dos Conselhos e, com isso, não reivindica mudanças.

Neste sentido, salienta-se que estão disponíveis na internet as Atas das reuniões do CNPS e dos CPS. Contudo, percebe-se que a população desconhece o conteúdo das Atas e a importância desse mecanismo de participação social.

Ademais, a realidade empírica aponta três razões que impactam para a não compreensão do que é a previdência social e, concomitantemente, afastam os cidadãos dessa realidade e de seus direitos, repelindo a participação da sociedade da discussão e da elaboração desta política pública.

A primeira é o fato de a previdência social abarcar inúmeras regras, que de modo geral não são equitativas e se modificam com o tempo e entre categorias. A segunda é o fato da legislação não possuir linguagem acessível que proporcione, a todos os trabalhadores, compreensão acerca dos benefícios existentes e seus critérios. Por último, a terceira, é o fato do predomínio do ideário liberal burguês.

Conforme Silva (2011, p. 118) o ideário predominante na previdência social é a:

[...] visão liberal burguesa, restritiva de direitos, na formulação, gestão e implementação da previdência social no país [e demais políticas sociais públicas], profundamente reforçada em contextos de crise do capital. Nem poderia ser diferente, uma vez que é essa visão hegemônica no Brasil, tanto na dinâmica da sociedade quanto no âmbito do Estado (SILVA, 2011, p. 118).

Esta realidade provoca na população, de modo geral, desconhecimento e falta de interesse em relação à previdência social, o que, conseqüentemente, proporciona aos técnicos, economistas e gestores desta política social pública um ambiente favorável para mudanças sem a participação social. Concomitantemente, ocorre fácil aceitação e poucos questionamentos.

As análises setorializadas existentes indicam que, no âmbito da previdência, um dos principais paradoxos é a exclusão quase que total dos trabalhadores e empregadores (principais ‘financiadores’) da gestão da política. Ainda que sustentada predominantemente e direcionada especificamente a uma parcela precisa da população – os contribuintes diretos e seus dependentes -, as decisões a respeito do conteúdo e abrangência dos direitos e modalidades de financiamento (só para citar alguns elementos) são tomadas pelo aparato tecno-burocrático estatal, baseadas em análises e cálculos técnicos pretensamente neutros que, falsamente, tentam impingir o mito da ‘seguridade social como matéria de natureza técnica’ (VIANA, 1999, p. 40 apud BOSCHETTI, 2003, p. 76).

Acredita-se que dialogar com os trabalhadores e democratizar este espaço, que na verdade “é de todos” (PEREIRA, 2009), é um desafio a ser enfrentado, pois as reformas previdenciárias também impactam na vida dos servidores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Crê-se que o advento da incorporação de meta individual e gerencial que incide na remuneração dos servidores, o tempo previsto para atendimentos, o uso de sistemas e tecnologias indiscriminadamente, entre outras coisas, pode acarretar a desvalorização do trabalho humano vivo e dar margem para a reprodução do “*ethos* da burocracia” (IAMAMOTO, 2009).

Segundo Alves (2010, s/p):

O trabalho vivo é a dimensão do gênero vivo, que segundo Marx, está presente na pessoa ‘na medida em que [ela] se relaciona consigo mesmo como com um ser [wesen] universal e por isto livre’. A dimensão do ‘gênero vivo’ é produto do processo civilizatório do trabalho

como atividade vital (por isso a denominamos de ‘trabalho vivo’, em contraposição ao ‘trabalho morto’, categoria negativa da construção marxiana) (ALVES, 2010, s/p).

No que toca ao *ethos* da burocracia, Iamamoto (2009) define:

No tratamento burocrático dos homens e das coisas – que envolve atos, poderes e vontades –, os seres reais são tratados de modo invertido, ou seja, não como são na realidade, mas de acordo com sua imagem no mundo da burocracia. Assim, a racionalidade burocrática adquire uma significação contrária à que se autoproclama – portadora do interesse geral, de toda a sociedade – e se revela como irrealidade de um mundo invertido. [...] O princípio efetivo da burocracia é o culto à autoridade, que constitui a mentalidade burocrática por excelência, em contradição com o sistema de saber (IAMAMOTO, 2009, p. 17-18).

3 ESFERA PÚBLICA, PREVIDÊNCIA SOCIAL E DEMOCRATIZAÇÃO

A história mostra que a privatização do Estado brasileiro é intrínseca ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil e da formação da sociedade. A inexistência de transparência e de luta de classes nas decisões sobre as ações do Estado, em diferentes esferas e níveis, é histórica e prejudica ainda hoje a ampliação de direitos e a conquista da democracia (RAICHELIS, 2005).

Segundo Sérgio Costa (1999, p. 6):

[...] o que sempre se procurou mostrar, desde os textos clássicos da sociologia brasileira, é que, entre nós, a esfera privada apresentava-se de tal forma ampliada que a lógica das relações pessoais e patrimonialistas era ‘contrabandeada’ para o plano público, condicionando os relacionamentos nesta órbita (COSTA, 1999, p. 6).

Os detentores de dominação patrimonial, com o aval das oligarquias políticas do país, passaram a usufruir das instituições de dominação política e, conseqüentemente, do controle de todo o aparelho estatal. Nessa relação, as negociações ocorriam entre “[...] poderosos e ricos e não entre ricos e pobres” (MARTINS, 1994 apud RAICHELIS, 2005).

Assim, a burguesia, através do capitalismo, utilizou-se dos recursos da esfera pública sem tornar público tal fato, o que, por sua vez, demonstra a histórica falta de transparência e de ações democráticas no âmbito do Estado. Além disso, a característica do capitalismo na América Latina sempre foi a de se consolidar e não de instalar democracia (RAICHELIS, 2005).

Trazendo esta discussão para o âmbito da previdência social, evidencia-se que é exatamente pelo fato de pouco existir uma esfera pública com pleno controle social sobre as decisões dos governos que o Estado age, realiza reformas, destrói direitos e não encontra resistência.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único, dispõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

A Constituição é composta por elementos que embasam e garantem a democracia participativa e foi sob este viés que se criaram os conselhos de políticas públicas, como, por exemplo, os de saúde, de assistência social e de previdência social (RICCI, 2009).

Na previdência social, primeiramente se criou o CNPS, previsto na Lei n.º 8.213/91, em seu artigo 3º, que atualmente é regido pela Resolução n.º 1.212, de 10 de abril de 2002, seu Regulamento Interno. O CNPS é órgão superior que tem a função de deliberar colegiadamente sobre assuntos pertinentes à política previdenciária.

Já o Conselho de Previdência Social (CPS) foi criado, através do Decreto n.º 4.874, de 11 de novembro de 2003, com o intuito de descentralizar o CNPS. Tal conselho tem caráter consultivo e de assessoramento, mas pode também enviar propostas para serem deliberadas pelo CNPS.

O quadro a seguir sintetiza algumas informações sobre o CNPS e o CPS.

Quadro 1: Base legal do CNPS e do CPS

	CNPS	CPS
BASE LEGAL	Art. 194 da Constituição Federal de 1988. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.	Decreto nº 4.874, de 11 de novembro de 2003. Decreto nº 5.699, de 13 de fevereiro de 2006.
REGIMENTO INTERNO	Resolução nº 1.212, de 10 de abril de 2002.	Resolução nº 1.304, de 10 de dezembro de 2008.
COMPOSIÇÃO	O CNPS é composto por quinze membros, assim distribuídos: 6 representantes do Governo Federal; e 9 representantes da sociedade civil, sendo: 3 representantes dos aposentados e pensionistas; 3 representantes dos trabalhadores em atividade; 3 representantes dos empregadores.	Os CPS são compostos por dez conselheiros assim distribuídos: 4 representantes do Governo Federal; e 6 representantes da sociedade civil, sendo: 2 representantes dos aposentados e pensionistas; 2 representantes dos empregados; 2 representantes dos empregadores.
FINALIDADE	Conforme o Art. 1º da Resolução 1.212/02: O CNPS [...] tem como finalidade deliberar sobre a política de Previdência Social e sobre a gestão do sistema previdenciário.	Conforme o Art. 1º, da Resolução 1.304/08: Os CPS [...] têm como finalidade apresentar propostas sobre a gestão local do sistema previdenciário e recomendações de aperfeiçoamento das políticas de Previdência Social, a serem encaminhadas ao CNPS.

Fonte: Elaborado pela autora, novembro de 2014.

Conforme o artigo 296-A, do Decreto nº 4.874/03, o CPS funcionará “[...] junto às Gerências-Executivas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS ou, na hipótese de haver mais de uma Gerência no mesmo Município, às Superintendências Regionais” (BRASIL, 2003, s/p).

A pesquisa concentrou-se no CNPS e no CPS que funciona junto à agência de Caxias do Sul/RS em virtude de ser a Gerência Executiva da serra gaúcha. Sua jurisdição abrange trinta e cinco (35) municípios.

Nela analisou-se um total de cinquenta e cinco (55) documentos: vinte e nove (29) Atas do CNPS (a Ata de fundação do CNPS e as vinte e oito (28) mais recentes até a conclusão da pesquisa, abrangendo as Atas de março de 2012 até setembro de 2014) e vinte e seis (26) Atas do CPS do município de Caxias do Sul.

A primeira reunião do CNPS ocorreu em 29 de agosto de 1991 com o intuito de instalar o conselho, apresentar os conselheiros e dimensionar o papel relevante deste espaço.

Nesta mesma Ata alguns registros são interessantes de serem analisados, como, por exemplo: a observação de um dos conselheiros que lamenta o fato de não fazer parte do conselho a Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas (COBAP), o episódio de mais de um conselheiro ter declarado ser leigo no assunto sobre previdência social, e; a congratulação de um dos conselheiros ao ministro por ele ter tido a iniciativa de criar o Conselho Nacional de Previdência Social.

Esses levantamentos são relevantes porque apontam que a existência de conselheiros leigos no assunto poderá desencadear aprovações não benéficas aos trabalhadores com aparente respaldo de participação social. Além disso, não cabe parabenizar um Ministro por ter criado tal conselho, tendo em vista que o espaço está previsto em Lei e com obrigatoriedade de iniciação, como pode ser observado no parágrafo 9º, do artigo 3º, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991: “[...] O CNPS deverá se instalar no prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação desta Lei.”

O CPS, conforme material fornecido pelo Ministério da Previdência Social, intitulado “Informações básicas aos conselheiros”, tem como finalidade:

Acompanhar a implementação local da política previdenciária e apresentar propostas para aperfeiçoar a política e a gestão de Previdência Social. Os CPS devem se debruçar sobre assuntos relacionados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, e não ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (dos servidores públicos) ou ao Regime Complementar (facultativo) (BRASIL, 2009, p.2).

Contudo, por mais que uma das atribuições do conselho seja a de construir propostas, recomendações e/ou resoluções e enviá-las ao CNPS, convém informar que no site da previdência social não

foi encontrado, até o desfecho da pesquisa, a existência desses documentos na pasta do CPS de Caxias do Sul.

Cabe ressaltar que, embora se tenham críticas a este espaço, não se pretende desqualificá-lo, mas sim contribuir para a sua qualificação e apontar que este espaço de participação social pode estar enfrentando dificuldades quanto a sua operacionalização, representatividade e realização dos encontros.

Percebe-se a preocupação dos membros do CNPS com os CPS no exemplo a seguir:

[...] alguns Conselhos em funcionamento se sentem isolados, deslocados, desmotivados, por não saberem se as questões debatidas por eles são apreciadas no âmbito desse Colegiado, ou seja, falta interação; dificuldades em conseguir representatividade de trabalhadores, empregadores e aposentados; curso de capacitação que objetive a formação do conselheiro, visto que, na maioria das vezes, ele não sabe identificar o seu papel, existem pessoas que se colocam como representantes, mas não estão lá no Conselho reivindicando ações para a Previdência Social (BRASIL, CNPS, ATA 197, p. 7).

Nesse sentido, o CNPS sugere meios para qualificar os conselhos descentralizados, como, por exemplo, parceria com universidades que disponham de educação à distância para os conselheiros, videoconferências, divulgação desses espaços e integração e fortalecimento de espaços democráticos de controle social.

Além deste tema, em outra reunião do CNPS, destaca-se o questionamento e o desabafo do representante do Sindicato dos Aposentados e Pensionistas (SINDAP):

[...] A contribuição do INSS e também da seguridade social, ficou bem claro na Constituição de 88 e desde que existe a Previdência Social é obrigatória, ela é sustentada por contribuição de três categorias, o patrão, o empregado e o governo, sempre foi assim, isso não pode ser mudado de jeito nenhum, mudaram isso aí para favorecer o patrão porque ele é segurado da Previdência Social também, ele tem todos os direitos que qualquer segurado da previdência tem, seja de qual categoria for por que ele pode ficar sem contribuir e o trabalhador quando deixa de contribuir com alguma coisa ele é logo suspenso, é penalizado, agora querem botar isso aí eternamente, esse problema de desoneração de folha de pagamento é um negócio que não tem sentido porque se fizer um levantamento do que é essa desoneração da folha de pagamento o patrão fica com bem mais do que ele deveria ficar e que está pondo no bolso, essa é a razão. O Conselho da Previdência Social deve se manifestar contra isso porque ele é um Conselho para cuidar da Previdência Social, o governo já pega uma grande porcentagem das contribuições da Previdência, por que agora também tem que ficar, dizem que o governo repassa, o que o governo repassa? [...] (BRASIL, CNPS, ATA 206, p. 8).

A discussão no colegiado nacional avança no sentido de ampliar o debate sobre a política previdenciária e a participação da sociedade civil. Foi assim que no CNPS surgiu a ideia de realizar uma Conferência Nacional de Previdência Social. Este assunto aparece na Ata 189, de 13 de novembro de 2012. Após algumas reuniões, estudos e protelações, definiu-se que a Conferência iria ocorrer no ano de 2015.

Em pesquisa na internet sobre os Conselhos de Previdência Social descobriu-se um material do Ministério da Previdência Social que discute este tema. Analisando-o foi possível perceber que essas reuniões não estão sendo realizadas conforme o preconizado. Desocultar o motivo de inoperância é algo indispensável para que se possa pensar em estratégias de qualificação desses espaços e de incentivo à participação social.

A figura a seguir foi extraída do material supracitado:

Figural: Quadro de reuniões do CPS – Regional Sul – 2004 – 2014

Gerência Executiva	Superintendência Regional Sul	Data Instalação	Número de Reuniões por ano												Total	Ultima Reunião
			2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014			
	Blumenau / SC	25/05/04	5	3	9	5	4	3	2	0	0	0	0	1	32	março/2014
	Canoas / RS	24/05/04	3	3	3	0	0	0	0	0	0	2	0	11	dezembro/2013	
	Cascavel / PR	24/08/04	3	6	3	1	2	1	0	5	2	1	2	26	agosto/2014	
	Caxias do Sul / RS	15/08/05		4	1	2	1	4	5	4	1	3	1	26	abril/2014	
	Chapecó / SC	03/06/04	6	1	8	9	7	7	8	9	10	8	5	78	julho/2014	
	Criciúma / SC	29/06/04	5	9	8	9	9	9	9	3	0	3	1	65	maio/2014	
	Curituba / PR	03/05/04	8	9	6	5	5	4	2	6	2	2	0	49	julho/2013	
	Florianópolis / SC	14/06/04	7	10	12	10	10	9	8	9	7	1	2	85	junho/2014	
	Ijuí / RS	18/10/04	1	5	5	6	5	5	4	6	4	4	2	47	maio/2014	
Regional Sul	Joinville / SC	20/05/04	7	2	3	10	10	6	4	5	0	3	0	50	agosto/2013	
	Londrina / PR	28/06/04	6	11	4	7	6	9	5	4	3	1	0	56	março/2013	
	Maringá / PR	23/08/04	5	10	6	6	8	4	5	5	2	4	1	56	fevereiro/2014	
	Novo Hamburgo / RS	04/08/04	4	10	5	5	5	4	5	4	4	4	1	51	março/2014	
	Passo Fundo / RS	05/12/05		1	3	7	1	0	0	1	0	3	0	16	dezembro/2013	
	Pelotas / RS	08/11/07				2	6	5	4	4	4	5	1	31	janeiro/2014	
	Ponta Grossa / PR	23/08/04	3	6	0	6	5	5	5	7	5	6	3	51	junho/2014	
	Porto Alegre / RS	04/08/04	3	6	8	9	13	12	10	10	8	6	1	86	março/2014	
	Santa Maria / RS	18/10/04	1	8	4	3	3	2	3	1	0	3	1	29	março/2014	
	Uruguaiana / RS	06/11/07				2	6	5	5	5	5	0	1	29	março/2014	
	TOTAL:		67	104	88	104	106	94	84	88	57	59	23	874		

Fonte: Brasil, Ministério da Previdência Social, setembro de 2014.

Segundo Sérgio Costa (1997) para que avancemos rumo à democracia, é preciso ir além da construção de espaços institucionais de participação social. Para o autor, e concordando com ele, é necessário incorporar a cultura de participação na sociedade.

Pedro Demo (2009) também crê que o fato de construir espaços de participação social não significa que se estabeleçam meios efetivos de democratização das políticas sociais públicas, visto que:

[...] participação é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir. Não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já preexistente. Não pode ser entendida como dádiva, porque não seria produto de conquista, nem realizaria o fenômeno fundamental da autopromoção; seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido. Não pode ser entendida como concessão, porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais; seria apenas um expediente para obnubilar o caráter de conquista, ou de esconder, no lado dos dominantes, a necessidade de ceder. Não pode ser entendida como algo preexistente, porque o espaço de participação não cai do céu por descuido, nem é o passo primeiro (DEMO, 2009, p. 18).

Portanto, pensar em participação pressupõe levar em consideração outros fatores que podem ser objetivos e subjetivos e que, até a atualidade, influenciam na condição de vida e consciência das pessoas. Entre eles pode-se citar: a histórica situação de desigualdade, o assistencialismo comumente atribuído a algumas políticas públicas e a não inserção no mercado de trabalho (DEMO, 2009).

Esta constatação possibilita concluir que há necessidade de se pensar em mecanismos que vão além das barreiras institucionais. Logo, é preciso se conectar com a sociedade civil de outras maneiras, pois somente ater-se na participação via cenário institucional tem demonstrado ser insuficiente. A figura de número 1, que aponta a quantidade de reuniões realizadas pelos CPS, explicita que há algo acontecendo.

É necessário também divulgar a existência do CPS, convidar a comunidade a participar, pois, conforme o Decreto n.º 5.699/06, em seu artigo 2º (que altera os Arts. 154, 179, 296-A, 303 e 308 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n.º 3.048, de 1999), “As reuniões serão mensais ou bimensais, a critério do respectivo CPS, e abertas ao público, cabendo a sua organização e funcionamento ao titular da Gerência-Executiva na qual for instalado o colegiado” (BRASIL, 2006, s/p).

A primeira reunião do CPS em estudo ocorreu no dia vinte e dois de setembro de 2005 (22/09/2005). Nesta data foi firmado o acordo que esses encontros teriam o tempo previsto de uma hora e trinta minutos (1h30min). Ademais, a presidente explicou: “[...] serão reuniões interativas com um tempo

para o Técnico ou Palestrante e um tempo para discussão e esclarecimento de dúvidas” (BRASIL, CPS, CAXIAS DO SUL, ATA 001, 2005, p. 3).

Levando em consideração a fala da presidente do CPS de Caxias do Sul conclui-se que este espaço democrático de participação iniciou-se de maneira equivocada, visto que o CPS possui caráter consultivo, de assessoria e deve ser propositivo, a fim de qualificar a política previdenciária e não manter o *status quo* e a conjuntura verticalizada, na qual os conselheiros são reduzidos a espectadores, ao invés de protagonistas.

Além disso, algumas considerações devem ser feitas sobre o que foi registrado nas Atas do CPS de Caxias do Sul. A primeira é quanto a uma visível aceitação da incorporação da lógica privada no cerne de uma política social pública, que se constata através do seguinte trecho:

[...] O Gerente comunicou que está para ser criada uma Medida Provisória que instituirá uma gratificação por produtividade, o que tornará a profissão mais atrativa, incentivando a permanência do quadro atual de médicos peritos e aumentando a procura pelos novos concursos para este cargo (BRASIL, CPS, CAXIAS DO SUL, ATA 004, p. 1).

A segunda, que também merece destaque e análise, é o fragmento da Ata do mesmo conselho que descreve: “[...] Questionou-se sobre seguro desemprego e comentou-se que está muito difícil conseguir mão-de-obra para a construção. Sugeriu-se que se diminuísse o tempo de “encosto” a fim de facilitar a procura por atividades na construção civil” (BRASIL, CPS, CAXIAS DO SUL, ATA 26, p. 3).

Observa-se que não há referência de quem partiu tal pedido, mas, independente de quem o tenha feito, surpreende nenhum representante dos trabalhadores ter se manifestado contrário a esta proposta de redução de direitos já adquiridos pelos trabalhadores.

Esses dois exemplos vão ao encontro da tendência atual de “direitização da política social” (PEREIRA, 2012):

[...] já que esta foi, desde os anos 1980, capturada pelo ideário neoliberal, que não têm compromissos sociais, e submetida aos seus desígnios. Por isso, não é exagerado afirmar que em todo mundo, inclusive no Brasil, vive-se sob o império de políticas sociais de (ultra) direita (PEREIRA, 2012, p. 748).

Concluindo a avaliação das discussões no âmbito dos conselhos, verifica-se que são assuntos recorrentes, no CNPS, a temática de crédito consignado e, no CPS de Caxias do Sul, a preocupação em relação às perícias médicas e a qualidade das mesmas, o que demonstra que a diversidade dos temas debatidos reforça a importância de cada um deles.

Como já mencionado, apesar de os CPS encontrarem-se enfraquecidos e, talvez, desmotivados, não se pode desconsiderar a relevância de existir tal espaço de participação social. Porém, também não se pode deixar de refletir que possivelmente o desgaste (que se percebe nacionalmente e regionalmente) se deva ao que Pedro Demo (2009) referiu em sua obra: o que é oferecido como “dádiva”, de modo verticalizado, não é conquista.

Ao analisar a composição dos dois conselhos (CNPS e CPS), em um primeiro momento aparenta haver uma paridade entre as categorias representadas. Porém, em uma reflexão mais atenta, e levando em consideração a história da política previdenciária e da esfera pública brasileira, constata-se que, dependendo do projeto político que está no poder, esta paridade tende a ser abalada pelos interesses do governo, podendo ser benéfica aos empregadores ou aos trabalhadores, aposentados e pensionistas - categorias que defendem interesses antagônicos.

Percebe-se a urgência de traçar estratégias de fortalecimento dos conselhos. É imprescindível que o debate transcenda o aparato institucional, isto é, deve-se romper com a formalidade organizacional, aproximando-se dos cidadãos em campo neutro, provocando o debate, propiciando a troca de experiências, oportunizando a realização de críticas e socializando informações e direitos sociais existentes.

Entrelaçar as políticas sociais públicas componentes do tripé da seguridade social acredita-se ser indispensável para avançar rumo à conquista de qualidade de vida para todos os trabalhadores brasileiros.

Por fim, é de extrema valia considerar a relevância dos espaços de participação social, sobretudo, para que se continue e se fortaleça o CNPS e o CPS, sendo este último algo evidentemente indispensável.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Trabalho, subjetividade e capitalismo manipulatório: o novo metabolismo social do trabalho e a precarização do homem que trabalha.** 2010. Disponível em: http://www.giovannialves.org/Artigo_GIOVANNI%20ALVES_2010.pdf Acesso em: 02 out. 2014.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. **Rev. Psicologia e Sociedade**; 15, p. 57-96; jan/jun. 2003.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico: 1988.

_____, **Decreto nº 4.874**, de 11 de novembro de 2003. Acresce artigo ao regulamento da Previdência Social. Brasília, DF: 2003.

_____, **Decreto nº 5.699**, de 13 de fevereiro de 2006. Acresce e altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº3.048, de 6 de maio de 1999. Brasília: DF: 2006.

_____, **Lei nº 8.213**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos e Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: 1991.

_____, Ministério da Previdência Social - MPS. Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS. Coordenação do Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS. **Informações Básicas aos Conselheiros.** Brasília: 2009.

_____, Ministério da Previdência Social - MPS. Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS. **Os Conselhos de Previdência Social.** Brasília, setembro de 2014. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/Apresentacao-CNPS-sobre-papel-do-CNPS-e-Conselhos-setembro.2014.pdf> Acesso em: 04 nov. 2014.

Ministério da Previdência Social – MPS. Conselho de Previdência Social –CPS. Caxias do Sul. **Ata da 01ª Reunião do CPS de Caxias do Sul** de 22 de setembro de 2005.

_____, Ministério da Previdência Social – MPS. Conselho de Previdência Social – CPS. Caxias do Sul. **Ata da 04ª Reunião do CPS de Caxias do Sul** de 15 de dezembro de 2005.

_____, Ministério da Previdência Social – MPS. Conselho de Previdência Social – CPS. Caxias do Sul. **Ata da 26ª Reunião do CPS de Caxias do Sul** de 04 de abril de 2014.

_____, Ministério da Previdência Social – MPS. Conselho Nacional de Previdência Social– CNPS. Caxias do Sul. **Ata 00 da Reunião do CNPS** de 29 de agosto de 1991.

_____, Ministério da Previdência Social – MPS. Conselho Nacional de Previdência Social– CNPS. Caxias do Sul. **Ata 189 da Reunião do CNPS** de 13 de novembro de 2012.

_____, Ministério da Previdência Social – MPS. Conselho Nacional de Previdência Social– CNPS. Caxias do Sul. **Ata 197 da Reunião do CNPS** de 28 de agosto de 2013.

_____, Ministério da Previdência Social – MPS. Conselho Nacional de Previdência Social– CNPS. Caxias do Sul. **Ata 205 da Reunião do CNPS** de 29 de maio de 2014.

_____, Ministério da Previdência Social – MPS. Conselho Nacional de Previdência Social– CNPS. Caxias do Sul. **Ata 206 da Reunião do CNPS** de 25 de junho de 2014.

COSTA, Sérgio. Movimentos Sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, 1997.

_____. **Esfera pública e as mediações entre cultura e política no Brasil**. 1999. Disponível em: http://www.ipv.pt/forumedia/fi_3.htm Acesso em: 07 nov. 2014.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 5 – 34.

ENNES, Lydimara Lamarca. **Trabalho e Serviço Social: o trabalho do assistente social na Previdência Social no contexto da contra-reforma do Estado**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Juiz de Fora: 2012.

FILHO, Antônio Euzébios. **Sujeito e consciência: entre a alienação e a emancipação**. Tese de Doutorado. PUC – Campinas: 2010.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Os espaços sócio-ocupacionais do Assistente Social**. In: CFESS, Conselho Federal de Serviço Social; ABEPSS, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (org.). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências profissionais**. Brasília: Cead/UNB/ABEPSS, 2009.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: **Política Social no Capitalismo**. São Paulo: Cortez: 2009, p. 87-108

_____. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. In: **Ser. Soc. Soc.** São Paulo, n.112, p. 729-754, out./dez. 2012.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

RICCI, Rudá. Controle social: um conceito e muitas confusões. **Revista Espaço Acadêmico**. Maringá, nº 98, p. 9-12, 2009.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **(Des)estruturação do trabalho e condições para a universalização da Previdência Social no Brasil**. Tese de doutorado. Brasília: 2011.

VIEIRA, Susana. **A avaliação da deficiência para acesso ao Benefício de Prestação Continuada: um processo em construção**. Dissertação de Mestrado. PUCRS. Porto Alegre: 2013.

GÊNERO E CIDADANIA FEMININA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO NO LOTEAMENTO DUNAS EM PELOTAS/RS

*Roberta Trierweiler
Universidade Federal de Pelotas
berta@ufpel.edu.br*

RESUMO: Este trabalho concatena os resultados de uma pesquisa qualitativa realizada para a elaboração de minha dissertação de mestrado, cujo objetivo foi investigar qual o efeito do Programa Bolsa Família (PBF), em especial nas relações de gênero e no exercício da cidadania, na vida de um grupo de beneficiárias do período de 2011 e 2012, residentes no Loteamento Dunas em Pelotas, Rio Grande do Sul. A realização da pesquisa revelou que a titularidade do benefício, segundo as beneficiárias, resume-se à possibilidade de assegurar o atendimento das necessidades básicas dos filhos, não identificando nenhum viés de empoderamento, como apregoam as diretrizes do programa, pois seu desenho tende a reforçar o estereótipo feminino de mãe e cuidadora, legitimado no pensamento e prática das entrevistadas. A análise evidenciou que o Programa Bolsa Família, apesar de seu potencial germinativo para a construção de uma política de cidadania, ainda não foi efetivo na transmissão de uma noção de direitos que está na gênese de sua configuração, e nem na construção de um espaço de protagonismo para estas mulheres desempenharem seus melhores papéis, de atrizes sociais, políticas e cidadãs.

Palavras-Chave: Mulher. Gênero. Cidadania. Programa Bolsa Família.

1 INTRODUÇÃO

A alta concentração de renda nas mãos de uma minoria e o aumento da pobreza tornou necessária a inclusão na agenda política da discussão sobre os programas de transferência de renda, que hoje se constituem na tônica do Sistema de Proteção Social Brasileiro, dos quais se destaca o Programa Bolsa Família considerado o principal programa de transferência direta de renda condicionada, conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e que beneficia, atualmente, mais de 13.000.000 de famílias em todo o país.

Há um intenso debate sobre as políticas públicas quanto a sua capacidade de enfrentamento ou redução da pobreza e o atendimento às famílias, porém pouco se discute os efeitos destas políticas na vida das mulheres. Segundo Novellino (2004), as políticas públicas se destinam mais à sobrevivência de mulheres pobres e seus filhos do que ao propalado empoderamento, desconsiderando sobremaneira a questão de gênero. Empoderamento enquanto categoria teórica que implica em garantir condições materiais às mulheres ao mesmo tempo em que as habilitem como sujeitos de transformações das relações sociais e dos costumes que, historicamente, causam sua discriminação social (SOARES, 2003).

Strey (1997) afirma que cada sociedade atribui determinados papéis a homens e mulheres; e esses, frequentemente, se ajustam a certas ideias de como são ambos os sexos: os homens trabalham fora de casa, com uma função produtiva e pública, pois seu estereótipo é orientado para o exterior, enquanto as mulheres são donas de casa, voltadas para a família e tiveram sua identidade constituída discursivamente, sob uma argumentação ecológica, a partir de sua função reprodutiva, sendo seu estereótipo então voltado para o interior, para o espaço privado. Assim, embora os estereótipos não sejam regras, podem chegar a ter um efeito normativo sobre ideias e comportamentos, limitando as possibilidades de desenvolvimento social. Concepção esta associada à ideia de desenvolvimento humano enquanto gerador de condições de igualdade de oportunidades. O conceito de desenvolvimento social é extremamente fluído, comportando vários significados, porém traz consigo uma relação natural com o tema da pobreza (COHN, 2004).

Prá (1996) afirma que o lugar que uma mulher ocupa na sociedade vai depender do sentido que adquire aquilo que faz através das interações concretas, que se dão por meio das práticas de suas relações sociais e que estão carregadas de sentidos perpetuadores de seus papéis de gênero.

Ao ser incluída no Bolsa Família, a mulher é tomada como representante do grupo familiar, simbolizando os tradicionais papéis femininos de mãe e cuidadora e relacionando-a assim às funções atreladas ao âmbito privado, a um melhor conhecimento das necessidades da família e à responsabilidade pelo cumprimento das condicionalidades exigidas pelos programas. Partindo deste discurso, para os movimentos feministas, a escolha da mulher auxilia na reprodução de desigualdades de gênero, fortalecendo as ideias e localizando homens e mulheres em lugares opostos no interior das famílias (CRUZ, 2010).

Reconhecendo que é de fundamental importância a análise da posição que hoje a mulher ocupa em programas como o Bolsa Família, e devido ao fato deste atender no município de Pelotas 11.882 famílias, no

mês de outubro de 2013, a presente pesquisa pretendeu investigar qual o efeito do Programa Bolsa Família sobre a vida destas mulheres, e em especial, sobre as relações de gênero travadas por estas em seu cotidiano, bem como no processo de construção de sua cidadania. Elegeu-se como público alvo as beneficiárias/titulares do programa, atendidas pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do bairro Areal no município de Pelotas/RS e residentes no Loteamento Dunas, considerado este um espaço de extrema vulnerabilidade social, com alto índice de criminalidade, de drogadição, de desemprego e pobreza.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Optou-se pela pesquisa de caráter qualitativo, por julgá-la a mais adequada a fim de compreender a realidade social em questão. Mais do que descrever objetos, uma pesquisa desta natureza busca conhecer trajetórias de vida e a experiência social destes sujeitos, reconhecendo a singularidade dos sujeitos.

Quanto aos procedimentos técnicos, foram utilizados o levantamento bibliográfico sobre a normatização e regulamentação das diretrizes do PBF, bem como a análise do acervo documental referente ao Cadastro Único dos Beneficiários do Programa Bolsa Família (CadÚnico) e do Cadastro do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Areal, bem como a realização de entrevistas semi-estruturadas com um grupo de 13 beneficiárias/titulares.

A definição dos sujeitos sociais balizou-se pela utilização de critérios tais como beneficiárias/titulares residentes no loteamento Dunas e inseridas no PBF durante os anos de 2011 e 2012; casadas, em união estável ou com companheiros e também com filhos até 17 anos e que não dispusessem de nenhuma outra fonte de renda. A articulação entre os pressupostos teóricos e os dados empíricos coletados na tentativa de revelar as tensões e até as contradições da sociedade e, que muitas vezes, não corresponde à visão que esta tem de si mesmo foi realizada por meio da análise do discurso das beneficiárias. A escolha recaiu sobre tal método em virtude de sua afinidade com o método crítico-dialético, à medida que não desconsidera uma reflexão sobre as condições de produção do discurso.

3 BENEFICIÁRIAS DO BOLSA FAMÍLIA: UM OLHAR SOBRE E PELAS MULHERES NO MUNICÍPIO DE PELOTAS

3.1 Perfil das Beneficiárias

Mesmo ciente das infinitas particularidades que compõem a identidade de cada uma dessas mulheres, procurou-se traçar um perfil de cada uma delas. Como forma de garantir o anonimato das entrevistadas, seus nomes verdadeiros foram substituídos por nomes fictícios, representados pelas denominações de pedras preciosas, devido à riqueza e singularidade contida em cada história compartilhada por elas. Portanto, Turmalina, Quartzo, Ágata, Água Marinha, Topázio, Ônix, Turquesa, Diamante, Ametista, Esmeralda, Safira, Rubi e Pérola abrilhantaram literalmente a realização deste trabalho.

Ao traçar este perfil revelou-se um grupo relativamente maduro, já que setenta por cento delas está acima dos 30 anos, o que vai de encontro ao perfil delineado pelos relatórios em nível nacional elaborados pelo MDS que apontam as mulheres jovens como preponderantes entre as titulares. Um baixo nível de escolaridade foi identificado entre as pesquisadas, limitando-se a experiência de educação escolarizada delas ao ensino fundamental e mais especificamente às séries iniciais deste ciclo.

A média nacional de filhos por mulher é de 1,94 (IBGE, 2010), enquanto que a média verificada entre as entrevistadas é de 2,92 filho/mulher, cujas idades variaram de 1 a 28 anos de idade.

Verificou-se que cinquenta por cento delas já estava vivenciando sua segunda união e que os atuais companheiros não eram pais de seus filhos, ilustrando os argumentos sobre os novos arranjos familiares decorrentes do elevado número de separações. Entretanto, este segundo relacionamento não alterou a configuração de famílias nucleares – composta pela mãe, marido/companheiro, pai/padrasto e filhos – encontrada em noventa e nove por cento das entrevistas.

Famílias estas que tem a figura da mãe dedicada integral, e quase que exclusivamente, ao trabalho doméstico, alijadas da participação no mercado de trabalho formal. Cinco mulheres afirmaram que, eventualmente, desempenham outra atividade: uma faz faxina; uma cuida das crianças da vizinha; uma faz pequenos reparos em costura; uma cuida de uma vizinha idosa e doente e uma faz previsão do futuro por meio da leitura de cartas de tarô. Percebe-se que as atividades acima citadas, embora ultrapassem algumas vezes os muros domésticos e sejam remuneradas, revestem-se de uma identificação com as habilidades “ditas” femininas de zelar pela organização ou cuidar de outrem. Soma-se a isto a precarização e desregulamentação das relações estabelecidas no exercício destas atividades.

3.2 O Programa Bolsa Família a partir das beneficiárias

Ao propor pesquisar o impacto do PBF na vida destas mulheres, antes de tudo é necessário resgatar qual a apreensão e avaliação delas sobre o programa e ainda como se dá esta relação. As narrativas aqui apresentadas são representativas da maioria das respostas obtidas.

É uma ajuda muito da boa. Tá tudo muito bom. Foi muito bem-vindo. Com ele eu compro uma comida melhor, um caderno, um lápis, uma merenda mais fortinha. (TOPÁZIO)

É ótimo. Aí eu tenho uma coisa certa prá receber. É nota 1000 esta ajuda sim. (TURQUESA)

O Lula (ex-presidente) foi bom demais dando esta força prá gente. Prá mim e prá minha filha é uma ajuda muito grande mesmo. As pessoas precisam mesmo. (ÁGATA)

A noção de ajuda ou favor é recorrente e pode trazer consigo duas implicações. A primeira, registrada diretamente em algumas falas, remete ao baixo valor do benefício e à insuficiência deste para dar conta das despesas da família, constituindo-se então este em um auxílio, o que seria paradoxal no caso das entrevistadas, já que metade delas depende exclusivamente do benefício, ou seja, constitui-se então na única renda da família. A segunda hipótese sugere um desconhecimento de direitos, preconizados na Constituição Federal de 1988 e também da responsabilidade do poder público em garantir a seus cidadãos condições dignas de vida. E é neste momento, como bem alerta Sposatiet *al* (2006) que assistência se constitui em um não-direito.

Entretanto, é inegável a avaliação positiva que perpassa o discurso das beneficiárias. O fato de estarem aptas ao consumo, mesmo que em reduzidíssima escala, injeta nestas mulheres um sentimento de pertencimento a uma sociedade que valoriza o acesso à renda e consumo como indicadores de cidadania.

A monetarização da vida, marcada pelos diversos usos possíveis, aponta em primeiro lugar para a aquisição de sua função simbólica, particularmente no caso do Bolsa Família e da experiência de mulheres que até então não tinham renda regular (REGO e PINZANI, 2013).

O recebimento da renda monetária, simultaneamente ao trazer mais liberdade de escolha para as beneficiárias também lhes impõe a responsabilidade de lidar com novas situações, tais como a titularidade do benefício.

Ao serem questionadas sobre o fato do MDS ter escolhido as mulheres como principais responsáveis pelo recebimento em nome da família, a clássica justificativa para tal se baseia no pseudo argumento da inata capacidade destas em administrar os assuntos relativos ao lar e à família.

Porque é as mulheres que tomam conta dos filhos. Então tem que tá na mão delas pra controlar tudo bem direitinho. (TOPÁZIO)

Eu acho que as mulheres sabem as necessidades dos filhos, comida, calçado, material escolar [...]. Acho que eles (o governo) viram na mulher uma pessoa mais responsável. (ÔNIX)

Mais uma vez percebe-se a ausência de percepção de um potencial de empoderamento por parte destas mulheres, pois a titularidade do cartão resume-se então à possibilidade de garantir aos filhos e à família de modo geral, o atendimento de suas necessidades materiais básicas. Em nenhuma fala, há a manifestação de referência a elas *per se*, na melhor das hipóteses se supõe que elas se incluem na família ou no “todo mundo”.

O recebimento do benefício integra o cotidiano destas famílias, praticamente desde a criação do programa, pois das treze beneficiárias nove alegam recebê-lo desde 2004 ou 2005. É interessante destacar que além destas, duas entrevistadas afirmaram receber o benefício há 14 e há 20 anos. Tal informação indica que estas famílias já estavam inseridas em programas sociais governamentais antes da criação do PBF, que data de 2003. E mais ainda, que a migração para o PBF não alterou significativamente o cotidiano destas famílias, pois não foram capazes de demarcar esta transição, visto que as beneficiárias não foram capazes de identificá-la. Tal reflexão não descarta a possibilidade das demais entrevistadas também já integrarem outros

programas sociais antes do ingresso no PBF, entretanto estas foram capazes de distinguir com maior clareza o momento em que o PBF começou a fazer parte de suas vidas.

Outra reflexão interessante de mencionar é o fato de que estas famílias, considerando exclusivamente o tempo de permanência no programa, ainda não foram capazes de superar as adversidades com as quais convivem diariamente, interrompendo o ciclo da pobreza e dar prosseguimento a um processo de autonomização, como apregoam as diretrizes do programa.

Na tentativa de dimensionar o envolvimento das beneficiárias com o programa, além do recebimento do benefício, investigou-se se elas tinham conhecimento sobre a existência de atividades e/ou ações promovidas pelo PBF (como por exemplo, cursos voltados à inclusão produtiva e promovidos pelo PRONATEC ou pelo Programa Mulheres Mil), e se participam, ou participaram em algum momento destas, e ainda verificar a influência destas na vida delas e na da família.

De forma unânime, afirmaram nunca ter participado de nenhum curso e que desconheciam a oferta de algum. Somente Ônix relatou que havia se inscrito, há dois anos, no CRAS/Areal para um curso de pintura em guardanapo, mas que o mesmo não chegou a ser ofertado por falta de interessados. O que de antemão pode-se inferir é que a única iniciativa mencionada de qualificação foi revestida de um tradicional papel de gênero, à medida que associa a habilidade de grande parte das mulheres em trabalhos manuais com o espaço privilegiado da cozinha.

Outro aspecto do Bolsa Família, bastante presente na vida destas beneficiárias e valorizado por elas, é o cumprimento das condicionalidades, aqueles compromissos assumidos pelas famílias a fim de assegurar sua permanência no programa. Todas as entrevistadas demonstraram conhecimento sobre as exigências e também um consenso sobre a importância da existência dessas condições no programa.

Eu acho que tá certo porque afinal de conta tem muita gente que quer receber o Bolsa Família e não quer comprar um materialzinho prá criança. Tá muito bom prá influenciar quem quer estudar. A questão da vacina deles (o governo) também é ótimo. (ÔNIX)

Eu acho que é obrigação da gente cumprir. É bom porque a gente tem que levar mesmo as crianças na escola e no postinho. (ÁGATA)

Concordo plenamente com as exigências. Prá garantir que as crianças vão, porque tem pai que só faz besteiras com o dinheiro, como eu sei de vários casos. Ah, se eu chegasse a abrir a minha boca [...] É uma *desregularidade* total. Eu qualifico que é necessário sim. (TOPÁZIO)

Eu acho muito certo, o governo dá prá gente e a gente não vai fazer nada. Tem que fazer sim. (ÁGUA MARINHA)

As narrativas acima apresentadas podem despertar diferentes reflexões. Primeiramente, mas não em grau de importância, pode ser levantada a questão sobre o pensamento presente de que os que recebem algo do Estado, sem que para ele tenham contribuído, devem retribuir de alguma forma à concessão de “auxílio” ou da “caridade”. Equivaleria então a uma permuta que o Estado está disposto a realizar com as famílias pobres que não conseguem garantir condições dignas de vida por meio do trabalho. Alinha-se a uma perspectiva funcionalista sobre as políticas sociais, à medida que estas se constituiriam em concessões por parte do Estado e não como resultado de conquistas dos cidadãos deste país no sentido de garantir o exercício de direitos sociais (PASTORINI, 1997).

Outro aspecto interessante é o caráter disciplinador invocado por algumas beneficiárias ao afirmar que várias famílias, se não houvesse a obrigação, não encaminhariam suas crianças à escola. Por outro lado, esta possível atitude parece não se fazer presente no cotidiano delas e sim nas famílias que “moram ao lado”, já que expressam sua anuência com as cobranças, pois para elas é de responsabilidade das mães cuidar de seus filhos em qualquer situação, e elas assim sempre o fizeram. Relaciona-se também ao estigma que os pobres, muitas vezes, não dispõem de condições para fazerem escolhas julgadas adequadas. Para Medeiros; Britto; Soares (2007), em muitos casos, as condicionalidades de saúde e educação apenas reforçam algo a que os pais já são obrigados, legal ou socialmente, a fazer por suas crianças, tais como: encaminhá-las à escola, cuidar de sua saúde e manter sua carteira de vacinação atualizada. Fundamentando-se no exposto, os autores julgam a inexistência de qualquer caráter intrusivo na exigência de seu cumprimento e sob esta mesma ótica posicionaram-se as entrevistadas; o que não significa que não se deva atentar para a possibilidade de haver excessos ou inadequação na forma de sua imposição.

O debate sobre o papel das condicionalidades é acirrado e inesgotável. É incontestável que a obrigatoriedade de cumprimento das contrapartidas tem estimulado o crescimento do índice de inserção das crianças nos serviços públicos, especialmente na área de educação e saúde. Entretanto, a forma como isto tem se processado e a qualidade destes mesmos serviços precisam ser avaliados e sistematicamente monitorados, afim de não imputar maior penalização a estas mulheres e suas famílias já tão vulneráveis.

Penalização esta que pode se traduzir no acúmulo de mais uma atribuição para estas beneficiárias, já que são as responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades frente ao programa, como bem declarado por elas.

Claro que é da mulher, porque é mãe. Então é obrigação dela mesmo e então não tem problema. (TURMALINA)

É da mãe. Porque é ela que tem que cuidar das crianças, ver se tá tudo certinho – a comida, escola. Não é novo trabalho não. É o dia-a-dia da gente. (ESMERALDA)

Sempre é da mulher. Quem é que toma conta da família? É ela sempre. Os maridos não se envolvem com estas coisas dos filhos. Se deixar eles não fazem nada. (PÉROLA)

A mulher já nasceu com esta missão de cuidar. Ela é guerreira então dá conta firme e forte. (DIAMANTE)

É da mulher. Porque no caso é a mesma coisa que se não ganha o Bolsa, tem que cuidar dos filhos, tem que levar pro colégio, no posto. (QUARTZO)

Entretanto, percebe-se pelo discurso que a responsabilidade pelo cumprimento das contrapartidas, pelo menos conscientemente, não pesou no cotidiano destas mulheres. Em nenhum momento elas questionaram ou manifestaram descontentamento com esta atribuição, sugerindo então que o pensamento corrente sobre a responsabilidade das mães para com a vida de seus filhos parece ter sido introjetado natural e condescendentemente por estas mulheres.

3.3 As beneficiárias do Bolsa Família e suas relações de gênero

O grande desafio de todas as mulheres e em especial das integrantes deste estudo das beneficiárias/titulares do PBF, é o compromisso de ser aquilo que elas entendem por mulher. Ao serem questionadas sobre o que é ser uma mulher, as entrevistadas deixaram transparecer uma total ausência de identidade enquanto sujeito autônomo.

Não sei não. É simplesmente ser. (ÁGUA MARINHA)

Não sei explicar. Não sei te dizer. É uma benção. (ÁGATA)

Não sei dizer não. É tanto filho né? Ser mulher é ser mãe. (SAFIRA)

A concisão dos relatos sugere, primeiramente, a prática pouco frequente, ou até inexistente, de reflexões e problematizações sobre sua existência.

Embora vivenciem, com intensidade, os aspectos subjetivos de suas identidades, seus conflitos, suas angústias, seus transtornos, assim como qualquer ser humano de qualquer classe social, é evidente que os níveis de reflexão e abstração em torno de si e de suas vidas ainda são práticas pouco exercitadas (PEIXOTO, 2010, p.81).

As respostas indicam que elas não pensam em sua existência por si ou para elas mesmas. Sua existência está intrinsecamente relacionada a seus papéis em função de outrem, de ser mãe ou esposa/companheira, ou ainda, e simultaneamente, atrelada a tarefas e comportamentos sociais e culturais historicamente atribuídos às mulheres, como ilustram as narrativas abaixo.

Ser mulher é ser dona de casa, cuidar dos filhos e do marido. (TURQUESA)

Mulher é tudo. É dona de casa, é cuidar do filho, cuidar do marido. Fazer a função toda da casa, lutar para fazer os filhos estudarem. (DIAMANTE)

Embora possa se observar nas falas um arraigado determinismo social e até mesmo ideológico de condutas femininas, não se pode desconsiderar a história pessoal e as relações interpessoais travadas por estas mulheres e que influenciam a formação de sua identidade. À medida que não reconstruí a história de vida destas mulheres antes do ingresso no programa, não poderia, de forma satisfatória, explicar o processo de construção de suas identidades e personalidades. Entretanto percebe-se a exaltação de qualidades virtuosas da condição feminina, mas que também são necessárias para o enfrentamento das tarefas que lhe são impostas por esta mesma condição. Um relato em especial merece comentários:

Ainda não pensei sobre isto, porque sou só uma menina ainda. Mas pelo que eu vejo ser mulher é difícil. Cuidar dos filhos é muito difícil. (RUBI)

Rubi tem 19 anos e três filhos e não se percebe ainda na condição de mulher. Apesar de cuidar de seus filhos, o que a aproxima da noção por ela mesma verbalizada sobre a tarefa da mulher, vislumbra com distanciamento e certa confusão sua condição, projetando um futuro distante que na prática já assola seu presente.

Descobrir como as beneficiárias vivenciam estes conflitos instigou o questionamento sobre suas percepções sobre as relações de gênero. Ao serem questionadas sobre a existência de desigualdades entre homens e mulheres, as respostas foram muito semelhantes.

Não existe desigualdade. (TURMALINA)

Não sei [...] acho que não. É tudo igual. (QUARTZO)

É tudo igual, homem, mulher, gay. Até a gente não sabe mais quem é quem. Tão todos em tudo que é lugar. (PÉROLA)

Contudo, dentre as entrevistadas que mencionaram a existência de desigualdade no tratamento entre homens e mulheres, quase a totalidade referiu-se à inserção no mercado de trabalho e na consequente remuneração. Na tentativa de aprofundar mais esta discussão, questionei a opinião das entrevistadas sobre a existência de atividades mais apropriadas para homens ou para mulheres.

Acho assim as atividades mais apropriadas pros homens são as mais pesadas. Não é porque são frágeis, mas o corpo da mulher não foi feito pra fazer força. Mulher não tem que ficar só em casa, não é isso. Sempre disse pra minha filha; prioritário é ter um trabalho, um salário. Eu me anulei, não posso trabalhar porque tenho que cuidar dos netos. Não é que elas não possam ser boas médicas, mas [...] não sei dizer. (ÔNIX)

Nos “emprego”, todo mundo é igual, mas na casa não. As coisas da casa “é” da mulher, porque eles não “entende” nada. Mistura roupa escura com branca, queimam a comida. (SAFIRA)

É tudo igual. Não tem diferença não. (TURMALINA)

As falas acima ilustram uma mescla de reconhecimento de possibilidades de avanço das mulheres em ocupações antes dominadas pela presença masculina e a ratificação da adequação e prevalência do trabalho doméstico nas mãos femininas, sugerindo que a mulher é capaz sim de se inserir em atividades até então consideradas masculinas, mas prevalecendo ainda seu reinado no lar. Esta identidade centrada na figura da maternidade e da cuidadora do lar se faz presente em vários e distintos momentos nas falas das pesquisadas.

Então ao passar à análise da divisão do trabalho doméstico, verificou-se que a responsabilidade pelas tarefas cotidianas de cuidado com a casa recai total e exclusivamente sobre as entrevistadas. E não se pode atribuir tal situação ao fato delas não exercerem atividades fora do lar, pois em alguns discursos pode-se verificar a anuência e legitimação destas mulheres com o papel e função historicamente atribuídos a elas.

Deve ser sempre da mulher. Aqui em casa sou eu prá tudo, roupa, comida, limpeza, cuidar dos filhos. Meu companheiro dá uma ajuda só quando ele pode. (TURMALINA)

A função é toda minha, cuidar da casa e dos filhos. Só faço questão de pedir, às vezes, prá minha filha ajudar, aí eu já to ensinando prá ela. Mulher tem que saber. (DIAMANTE)

Prevalece a ideia do não compartilhamento dos afazeres domésticos entre homens e mulheres, envolvendo estas praticamente o dia todo nas atividades. Quando aparece uma referência à presença masculina nas atividades esta se constitui em uma ajuda ou até favor. É possível notar a internalização da concepção de que o papel primordial da mulher é aquele destinado ao cuidado com os filhos e com a casa, e que tem se feito presente no desenho de programas e políticas sociais (CANEJO, 2012).

Descobrir as razões dessa manutenção das atribuições domésticas às mulheres, mesmo em um cenário de transformação das relações sociais que se assiste hoje, continua sendo um dos desafios mais importantes na análise das relações de gênero. Reporto-me à argumentação de Hirata e Kergoat (2007) que avaliam que para superar tal desafio é preciso mostrar que esta desigualdade é sistemática e articula uma descrição do real como uma reflexão sobre os processos, frente aos quais a sociedade se vale dessa diferenciação para criar um sistema de hierarquização de atividades, portanto criando um sistema desigual de gênero.

E este desafio é ainda mais exacerbado pela postura de mulheres, mesmo conscientes da opressão e da desigualdade da divisão do trabalho doméstico, que não é o caso das aqui entrevistadas, que continuam se incumbindo deste e naturalizam os papéis sociais a elas imputados por um modelo tradicional de viés funcionalista.

O trabalho doméstico, interminável e desgastante, não tem status de trabalho. Comumente, e com os sujeitos desta pesquisa não foi diferente, as mulheres ao serem questionadas se trabalham a resposta é: “eu não trabalho, sou só dona de casa”. Essas atividades domésticas, além de sobrecarregarem as mulheres, ainda proporcionam o desenvolvimento de algumas habilidades, que contemporaneamente, são exigidas e valorizadas pelo mercado de trabalho. Realizar várias tarefas simultaneamente, destreza e cuidado com minúcias são premissas básicas da tão propalada flexibilidade que o trabalhador, à luz da lógica capitalista, deve demonstrar. O que reforça o pensamento de Cisne (2012) sobre a relação da divisão sexual do trabalho como o modo de produção e reprodução do capital na busca de maiores lucros.

Ao se discutir sobre a chefia da família percebe-se novamente a importância da categoria trabalho nas relações e na vida destas mulheres. A maioria atribui esta condição aos maridos e companheiros devido ao fato deles serem os provedores financeiros, mesmo que isso se dê de forma precária e que não assegure condições dignas de vida e que o recebimento do Bolsa Família, cuja titularidade cabe a estas mulheres, e que este benefício seja a única fonte regular de recursos financeiros para estas famílias. As manifestações de Diamante, Quartzo e Turmalina ilustram o pensamento da maioria das entrevistadas.

Ah, é o meu marido, porque ele sempre trabalhou e agora vai ter o dinheiro que vai entrar lá do INSS (Benefício de Prestação Continuada). E esse dinheiro é dele. (DIAMANTE)

Agora sou eu. Tô separada, mas quando ele (companheiro) tava em casa era ele que botava o dinheiro em casa. (QUARTZO)

Eu acho que é meu companheiro. Deve ser por causa do trabalho dele. (TURMALINA)

Concatenando a discussão sobre a divisão sexual do trabalho e a chefia da família se percebe a complementaridade presente entre a responsabilidade pelo papel doméstico e da família assumido inteiramente pela mulher e o papel de provedor sendo atribuído ao homem. E é este último atributo que lhe qualifica e legitima como o chefe da família.

3.4 Cidadania das beneficiárias: as possibilidades de sua (des)construção

Cidadania não é um vocábulo definido e interpretado de maneira homogênea, carregando consigo uma multiplicidade de significados. Entretanto, é uníssonos no discurso dos autores que se dedicam aos estudos sobre gênero e também sobre cidadania, o reconhecimento que as mulheres de todos os países, em maior ou menor grau, chegaram ao mundo dos direitos e da cidadania tardiamente e as condições para tal foram ainda mais remotas.

A fundação e regulamentação de direitos e deveres do cidadão e sua relação com o Estado está sedimentada na Constituição Federal promulgada em 1988. Entretanto, o fato de todos os brasileiros estarem sob a égide deste texto constitucional não é garantia da possibilidade de exercício da cidadania. Mas no intuito de extrapolar esta condição de cidadão passivo, procurou-se resgatar a compreensão das beneficiárias acerca de temas como direitos, cidadania e também identificar quais os efeitos e as transformações percebidas por estas mulheres, enquanto cidadãs, após o ingresso no programa. Refere-se aqui à concepção de Maria Vitória

Benevides (1991) sobre cidadania e à distinção por ela defendida entre cidadão passivo e cidadão ativo. Passiva à medida que todos os cidadãos têm seus direitos e deveres consagrados na constituição vigente e estão sujeitos à intervenção e sanção de uma ordem jurídica. Todavia, é fundamental para as pessoas efetivar sua participação nas esferas de poder, elencar sua pauta de reivindicações e participar dos processos decisórios, de forma a se constituir em um cidadão ativo.

Provocar a reflexão sobre a temática de imediato despertou nas entrevistadas um misto de expressões de desconhecimento, falta de familiaridade e até certa confusão entre direito e dever, como pode ser observado nas falas transcritas a seguir:

A gente trabalhar. Não tirar o que é dos outros. Seguir a vida da gente de forma *direita* (grifo meu). Uns poucos são respeitados, só quando eu trabalhava fora. (DIAMANTE)

Não sei dizer não. (ÁGUA MARINHA)

Deixa eu ver [...] de ir e vir. Como posso te dizer? Tá complicado. Ter um serviço que hoje tá crítica a coisa né. A gente pode ter um salário, coisa que eu não tenho. Preciso tanto de um salário. E ter tudo direitinho anotado na carteira, que assim a gente se garante e tem as coisas. (TOPÁZIO)

A categoria trabalho, ou melhor, trabalho fora de casa, se faz presente nas manifestações das entrevistadas, demonstrando a centralidade deste nas relações e práticas sociais. De acordo com Ricardo Antunes (1999) o trabalho é idealizado na consciência de cada uma se constitui em fundamento de um processo de aquisição de autonomia. Segundo o autor, a importância do trabalho está no fato de ser uma fonte primária de realização do ser social, protoforma da atividade humana. Porém, deve-se atentar que o autor se refere aqui ao trabalho como atividade vital à medida que desenvolve sua função de criação de valores de uso, o que não se restringe somente ao trabalho assalariado.

Ao serem questionadas se empreendiam alguma ação para defender seus direitos, apenas Ônix acenou positivamente, mas relacionou-a direta e imediatamente ao consumo e relações comerciais, como se pode observar na fala transcrita abaixo.

Quando eu vejo que tão me roubando alguma coisa, já procuro o PROCON. Não tenho estudo, mas não sou boba não. (ÔNIX)

Como lembra Touraine (2007), a noção de sujeito está diretamente imbricada à ideia de direitos e esta à democracia. Democracia esta configurada a partir de uma concepção de um governo da lei a serviço dos direitos, que são afirmados e defendidos por todos os atores sociais que compõem este regime democrático. Dialeticamente, um sujeito de direito não é um produto da democracia, ele é sua condição essencial. Sob este prisma, as beneficiárias pesquisadas estão à margem da luta e defesa desses direitos.

Para avançar na discussão sobre cidadania plena, primeiro se faz necessário analisar o segundo elemento desta equação, direito-cidadania, à luz da compreensão das beneficiárias sobre sua condição de cidadã.

A questão apresentada – O que é ser cidadã? – aparentemente revestida de certa simplicidade, revelou-se de uma complexidade enorme no que tange à obtenção de respostas e de concatenação de ideias por parte das entrevistadas. Não é inequívoco afirmar a retroalimentação inerente à equação direito-cidadania, por isso optou-se por elencar as narrativas sobre cidadania das mesmas entrevistadas que foram elencadas para a discussão sobre direitos, de forma a verificar o encadeamento de ideias sobre o tema.

Ser cidadã é a gente cumprir com seus deveres. Como posso te dizer [...] com um pouco de cada coisa a gente vai dando conta da vida. (DIAMANTE)

Agora não vou saber te responder. Vou ter que pensar muito sobre isso. Fica prá outra hora tá? (ÁGUA MARINHA)

Prá mim pessoas cidadãs são aquelas que mostram sua educação. Ultimamente tem pessoas sem educação. Pessoa cidadã é aquela que respeita os seus limites. (TOPÁZIO)

Eu acho que o Bolsa Família ajudou bastante. Claro que não é uma nota que eu vá sempre seguir, mas com certeza ajudou as pessoas mais pobres. Antes eu não podia comprar quase nada. Hoje eu compro comida prá nós, roupa e calçado pros filhos. (ÔNIX)

Mudou muito a minha vida, porque o dinheiro ajuda muito. Tem dinheiro prá comprar o gás. Hoje tenho condições de botar na mesa comida boa, comprar um chinelo pros guris. Tô pensando até em um celular. (PÉROLA)

Melhorou muito, mesmo sendo pouco dinheiro, porque a gente não tinha nada. Agora eu recebo direitinho e posso comprar as coisas. (SAFIRA)

Não foi surpreendente, por toda a análise que foi feita até o presente momento, que ao tentar apreender o impacto do PBF no processo de construção de cidadania das entrevistadas a valorização da inserção no mercado na qualidade de consumidora se fizesse tão presente e de forma tão intensificada.

4 REFLEXÕES FINAIS

Segundo o MDS, ao optar-se pela mulher como titular no recebimento do benefício do Bolsa Família, este se transformou num importante instrumento de autonomia e empoderamento desta e do fortalecimento de seu papel na família e na comunidade, entretanto, ao ser incluída no programa, a mulher é tomada como representante do grupo familiar, simbolizando os tradicionais papéis femininos de mãe e cuidadora e relacionando-a assim às funções atreladas ao âmbito privado, a um melhor conhecimento das necessidades da família e à responsabilidade pelo cumprimento das condicionalidades exigidas pelos programas.

A modificação da situação econômica das mulheres, de forma isolada, não assegura sua autonomização. A independência financeira permanece sendo o fator primordial do processo de evolução do ser humano e especialmente das mulheres, mas enquanto não se desencadearem consequências morais, sociais e culturais nada terá se transformado em direção a uma nova mulher em busca de sua cidadania (BEAUVOIR, 1980).

Neste sentido, o recebimento do benefício parece não ter impactado as relações travadas por estas mulheres. Mas o que desperta mais atenção é, que as narrativas não apontam qualquer indicação de que estas mulheres percebam um potencial transformador e até mesmo autonomizador de sua condição no benefício, como apreço as diretrizes do PBF, nem mesmo no fato de disporem da titularidade do benefício.

É incontestável que programas, como o Bolsa Família, como já exaustivamente tem sido demonstrado no transcórre deste trabalho, reforça a tradicional associação da mulher às atividades pertencentes à esfera reprodutiva e à maternidade. Porém, daí a afirmar que tal prática incute um caráter de gênero nestas ações muito vai depender daquilo que se entende por políticas desta natureza.

Afirmar que o caráter de gênero subjaz as políticas de assistência direcionadas às mulheres e às famílias não é equivocado se fosse desejado com isso ressaltar a reafirmação de uma relação hierárquica entre homens e mulheres, situando-os em campos opostos e que reverbera significativamente na organização e representação da sociedade.

Entretanto, em pensamento diverso, propõe-se pensar política efetivamente de gênero aquela que objetiva a propulsão das mulheres à condição de protagonistas de suas vidas e da afirmação destas como sujeitos, o que implica diretamente em analisar os processos, as estratégias, as práticas culturais e sociais que educam indivíduos como mulheres e homens. E isto se faz extremamente necessário, principalmente, se tivermos a pretensão de desenvolver ações de intervenção que permitam modificar, mesmo que minimamente, as relações de poder vigentes nos grupos em que vivemos e na sociedade em geral. Neste sentido, não se identifica no PBF um potencial de suplantação do padrão vigente de discriminação que assola a vida das mulheres.

Por fim, a análise evidenciou que o Programa Bolsa Família, apesar de seu potencial germinativo para a construção de uma política de cidadania, devido a sua transversalidade com outras políticas, ainda não foi efetivo na transmissão de uma noção de direitos que está na gênese de sua configuração e nem na construção de um espaço de protagonismo para estas mulheres desempenharem seus melhores papéis, de atrizes sociais, políticas e cidadãs.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Bontempo Editorial, 1999.

BEAUVOIR, Simone. **O segundo sexo**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

BENEVIDES, Maria Vitória M. **Cidadania ativa: referendun, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 01 nov. 2013.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores Sociais Municipais**. Sinopse do Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censodemografico2010>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programas sociais**. Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 07 jul. 2012.

CANEJO, Lia. **Os significados do Programa Bolsa Família na vida das mulheres beneficiárias do Badu – Niterói**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense - UFF, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.bdt.d.ndc.uff.br/tde_arquivos/22/TDE-2012-06-15T071114Z-3274/Publico/LiaCanejoDinizBarros.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2013.

CISNE, Mirla. **Gênero, divisão sexual do trabalho e Serviço Social**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

COHN, Amélia. Programas de Transferência de Renda e a Questão Social no Brasil. **Estudos e Pesquisas** nº 85. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2004.

CRUZ, Luciana Ramirez. Considerações Acerca do Programa Bolsa Família: um olhar sobre as mulheres. In. SEMINÁRIO FAZENDO GÊNERO: DIÁSPORAS, DIVERSIDADES E DESLOCAMENTOS. Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: UFSC, 23-26 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1278273664_ARQUIVO_lucianaramirezdacruz.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da Divisão Sexual do Trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p.595-609, set/dez 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v37n132/a0537132.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2013

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Transferência de renda no Brasil. **Novos Estudos** / CEBRAP, n. 79. São Paulo, Nov/2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010133002007000300001&script=sci_arttext>. Acesso em 31 jul. 2012

NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. Os estudos sobre feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, XIV, 2004, **Anais eletrônicos...** Caxambu/MG: ABEP, 2004. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_51.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2012.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, ano 18, n.53, p.80-101, mar/1997.

PEIXOTO, Socorro Letícia Fernandes. **Os significados do Programa Bolsa Família na vida das mulheres: um estudo na comunidade do Morro da Vitória**. Dissertação apresentada ao Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2010.

PRÁ, Jussara. Cidadania e gênero no processo de construção da democracia brasileira. In: BAQUERO, Marcello. **Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 1996.

REGO, WalquiriaLeão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família – Autonomia, Dinheiro e Cidadania**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

SOARES, Vera. A construção da cidadania fragilizada da mulher. In: EMÍLIO, M.; TEIXEIRA, M.; NOBRE, M.; GODINHO, T. (org.) **Trabalho e cidadania ativa para as mulheres**: desafios para a política pública. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher do Governo do estado de São Paulo, 2003, p. 89-100.

SPOSATI, Aldaíza *et al.* **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 5ª edição. São Paulo: Cortez, 2006.

STREY, M. Mulher, gênero e representação. In: STREY, M. (org.) **Mulher** – estudos de gênero. São Leopoldo: Editora Unisinos, 1997.

TOURAINÉ, Alain. **O mundo das mulheres**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

A RELAÇÃO CONTRADITÓRIA ENTRE A (RE) PRODUÇÃO DA VIOLÊNCIA E A GARANTIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES

*Fernanda da Fonseca Pereira
Universidade Católica de Pelotas
fernandafonseca@yahoocom.br*

*Vini Rabassa da Silva
Universidade Católica de Pelotas
vini.rabassa@gmail.com*

RESUMO: O trabalho em voga apresenta reflexões iniciais sobre a contradição inerente na relação entre violência e garantia da proteção integral a crianças e adolescentes. Para isso, recorreu-se a pesquisa bibliográfica sobre a categoria violência. A partir disso se entende que, a violência representa um complexo social, que envolve a trama de relações sociais e os jogos das forças político-econômicas, reproduzindo, uma “negligência planejada” em relação a crianças e adolescentes envoltas em uma estrutura de dominação e exploração, que fragiliza a garantia da proteção integral, fruto da reprodução da violência social. Essa leitura do fenômeno marca a percepção da violência não apenas como subjugação dos corpos, atingindo a integridade física dos sujeitos envolvidos, mas expressa a cooptação da dignidade humana reproduzindo uma lógica de dominação e fragilização dos direitos fundamentais anunciando um desafio para a efetivação da proteção integral ratificada no Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Violência. Proteção Integral. Criança e adolescente.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho em voga visa apresentar uma reflexão sobre a violência bem como, algumas ideias que tangenciam este conceito sendo direcionado para a discussão sobre a (re) produção da violência versus a proteção integral de crianças e adolescentes, que será desenvolvida no curso de doutorado em política social da Universidade Católica de Pelotas.

O estudo está em fase inicial sendo foco dessa fase a pesquisa bibliográfica sobre a categoria “violência”. Até o momento os estudos realizados permitem afirmar que a violência representa um complexo social, que envolve a trama de relações sociais e os jogos das forças político-econômicas, reproduzindo, conforme Sales (2004) uma “negligência planejada” em relação a crianças e adolescentes que possuem sua integridade física violentada. Entende-se por integridade física, aquela mencionada no art. 5 da Constituição Federal de 1888, a qual remete à negação de qualquer submissão à tortura, a tratamento desumano ou degradante a qualquer pessoa.

Conforme Ianni (2004) a violência é um fenômeno que é eminentemente histórico, sendo constituído nos modos de organização social e técnica do trabalho e da produção, das formas de sociabilidade e dos jogos de forças sociais. Pode atingir um indivíduo isolado ou a coletividade, e possui uma conotação político-econômica e sociocultural. Pode ser ideológica ou física. Ainda conforme o autor, a violência na sociedade contemporânea tem como cenário a “fábrica da sociedade”, a qual produz e reproduz o progresso, o retrocesso, a evolução e a decadência, o florescimento e a distorção, a alienação e a mutilação.

A violência perpassa as diversas estruturas que compõem a sociedade, influenciando as condições tanto objetivas como subjetivas da vida dos sujeitos. Revela o visível e o invisível, o objetivo e o subjetivo, no que se refere ao social, econômico, político e cultural compreendendo o indivíduo e a coletividade. É um evento heurístico de excepcional significação que se expressa em escala nacional e mundial e explicita paroxismos de processos e estruturas de dominação e subordinação.

Tal como para Ianni (2004), Marcuse também ratifica que as relações de repressão e dominação, que expressam o fenômeno da violência, marcam a modernidade mencionando o termo “sociedade afluyente” (MARCUSE, 1966), para caracterizar uma sociedade que cada vez mais depende da ininterrupta produção e consumo do supérfluo, dos novos inventos, do obsoletismo planejado e dos meios de destruição. Nessa sociedade, é em nome da liberdade que os crimes contra a humanidade são praticados.

Na “sociedade afluyente” (MARCUSE, 1966), dentro de um sistema de repressão e exploração, o comportamento mental dos sujeitos é cooptado se expressando como subproduto do desenvolvimento das forças produtivas. Dessa forma, “[...] os indivíduos introjetam valores e objetivos, os quais são incorporados

nas instituições sociais, na divisão social do trabalho, na estrutura de poder estabelecida, e assim por diante” (MARCUSE, 1966, p. 146).

Assim, o agir individual e o agir coletivo são determinados por certas formas de compreensão do mundo, que se revelam como manifestações conscientes, no entanto, demonstram ante aos desígnios do inconsciente a sua fragilidade. Trata-se de um processo de conhecimento e autoconhecimento integrados, uma experiência de interação indivíduo-meio, sendo permanentemente requalificado, redimensionado, reequacionado. Com isso, não há como separar o processo de construção da subjetividade dos afluxos de influência da objetividade do meio social (BRITTAR, 2007).

A repressão, na sociedade hodierna, é uma característica da nossa civilização. Assim, a ideologia hodierna reside em que a produção e o consumo reproduzem e justificam a dominação e nessa lógica o indivíduo paga com sacrifício do seu tempo, de sua consciência, de seus sonhos; e a civilização paga com sacrifício de suas próprias promessas de liberdade, justiça e paz para todos (MARCUSE, 1966).

Na sociedade moderna técnica, política e dominação social se aliam e se tornam instrumentos antagônicos à ideia de um convívio fundado na liberdade, na igualdade e na fraternidade, como idearam os modernos (BRITTAR, 2007). Assim, a modernidade trouxe no desenvolvimento da técnica a formação de uma nova miséria que se sobrepõe ao homem. Nessa compreensão, a autonomização da técnica significou o destronamento do homem, conduzindo-o ao processo de instrumentalização do poder, transformando o saber e o poder em ameaças para a existência a partir da modernidade.

Na realidade brasileira, conforme Brittar (2007), a violência tem-se tornado um dos principais fatores de demonstração das insuficiências do Estado Democrático de Direito. Assim,

Questões ligadas a déficits de cidadania e igualdade, e cidadania aqui entendida como acesso a bens fundamentais da vida comum, são, normalmente tratadas como questões de políticas de segurança pública (BRITTAR, 2007, p. 27).

Para Brittar, a violência não é uma questão lateral na dinâmica da vida contemporânea “mas sim a decretação de um alarmante estado de instabilidade e descontentamento geral da sociedade, nos modos pelos quais gerencia os seus próprios problemas” (BRITTAR, 2007, p.27). Assim,

[...] o ciclo de traumas sociais, que no caso brasileiro, remontam aos efeitos do escravismo, no lugar de se reduzir, tende a se ampliar, na medida em que a violência cria reações sociais, todas elas atemorizadas e que possuem tendências à repetição de ciclos de violência (BRITTAR, 2007, p. 28).

O espantoso crescimento da violência vem acompanhado de um processo de concessão de poderes ilimitados à política, de violação de direitos humanos e de aumento das forças políticas de autoritarismo social. Conforme Brittar,

[...] quanto maior a tendência a concentração do capitalismo financeiro, globalizado e excludente, maior o conjunto de efeitos negativos projetados para dentro da vida econômica e social. Tudo isso denota uma forma de visão de mundo altamente masoquista, ou seja, autoritária porque passa a desejar o alívio do prazer (segurança, paz, justiça) a partir da aplicação da dor (tortura, pena de morte, linchamento) sobre o próprio corpo da sociedade civil. Isso faz com que a sociedade contemporânea se desenvolva como uma sociedade de caráter autoritário, dando claras demonstrações de recuo no plano dos direitos humanos. Por isso, as legitimadas e ostensivas demonstrações de crueldade e de violência exasperada são aparições de uma patologia social instalada no seio dos modos de organização da sociedade hodierna [...] (BRITTAR, 2007, p. 29).

Presencia-se na sociedade contemporânea o crescimento assustador de diversas formas de violência como o abuso sexual, exploração infantil e tráfico de menores para fins sexuais, enfim, a sofisticação da atrocidade e atentados à dignidade humana. Neste contexto,

De um lado, indivíduos socializados que são convidados ao “salve-se quem puder” de outro lado, uma sociedade mecanizada por uma estilística de vida fundada no princípio inquebrantável do progresso em direção ao futuro. Isso explica um caráter autoritário disperso na atmosfera cultural contemporânea que se espalha pelo convívio através de ações de repulsa e de supressão do outro (de sua corpórea, de sua identidade, de sua personalidade, de seu simbolismo, de sua liberdade, de sua capacidade financeira...). O

corpo se tornou redundante, por isso é vitimado, atacado, violentado, suprimido (BRITTAR, 2007, p. 32-33).

Nessa mecânica, a sociedade moderna do capitalismo avançado e globalizado, o espaço do comum é transformado em campo de batalha e na construção do ringue está a oposição entre violentadores e violentados. Assim, se fomenta uma sociedade baseada no medo, na insegurança, na desconfiança, e por isso, necessariamente instável, injusta e, reativamente violenta.

O olhar para a violência no Brasil exige o cuidado fundamental pela sua peculiaridade, já que muito mais que a influência de fatores de natureza étnica, de natureza política, ou de natureza religiosa são os fatores relacionados à justiça social que preponderam para a causa da violência. Com isso, injustiça e desigualdade social encontram espantosa expansão, sendo cultivadas nos celeiros sociais (re)produzindo a violência que atordoia.

Com uma população de 190 milhões de pessoas, sendo 60 milhões com menos de 18 anos de idade, as crianças, no Brasil, são especialmente vulneráveis as violações de direitos, a pobreza e a iniquidade (UNICEF, 2014).

Conforme dados da UNICEF, 29% da população vivem em famílias pobres, mas, entre as crianças, esse número chega a 45,6%. Quanto ao acesso à escola, aproximadamente uma em cada quatro crianças de 4 a 6 anos estão fora da escola. 64% das crianças pobres não vão à escola durante a primeira infância e cerca de 60 mil crianças com menos de 1 ano são desnutridas.

Soma-se a isso, o cenário desolador da violência contra a criança e o adolescente. As estatísticas apontam que a cada dia, 129 situações de violência psicológica e física, incluindo a sexual e a negligência são reportadas ao Disque Denúncia 100. Assim, a cada hora, cinco casos de violência são registrados no País (UNICEF, 2014).

No município do Rio Grande, no Estado do Rio Grande do Sul, o cenário de violência contra crianças e adolescentes, não é diferente. O estudo realizado por Vega (2011) na sua dissertação, expressa a vulnerabilidade socioambiental do município, o qual tem na atividade portuária, e no mercado do sexo suas principais expressões.

O estudo apontou que crianças e adolescentes identificadas no envolvimento com a exploração sexual, na sua maioria, residiam na periferia e participavam de um contexto de miséria social representado pelo desemprego, baixos salários, alimentação escassa, moradia precária e falta de perspectiva. Conforme Veja (2011), a maioria das vítimas de prostituição infantil residiam na Zona Oeste do município.

Ao encontro deste dado, em pesquisa realizada no ano de 2013, pelo Serviço Social do Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente da Universidade Federal do Rio Grande, percebeu-se que dentre as cento e quarenta e oito famílias atendidas, no ano, 33% possuíam situações de violência contra criança e adolescente, e a maioria residia na Zona Oeste do Município.

A pesquisa demonstrou que somado as situações de violência, sofridas por crianças e adolescentes, se mesclavam outras manifestações da questão social tais como: evasão escolar; uso de substância entorpecente no âmbito familiar; deficiência física e/ou mental de integrantes da família e trabalho infantil. Na família, dessas crianças e adolescentes vítimas de violência, expressava-se a baixa escolaridade dos seus integrantes, o baixo salário e a fragilidade no acesso aos direitos civis.

Assim, os dados das pesquisas relatadas expõem a fragilidade na garantia da proteção integral, expressa no Art.227 da Constituição Federal de 1988, delineando os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, sendo mais tarde sistematizada no Estatuto da Criança e do Adolescente. A fragilidade da garantia da proteção integral a crianças e adolescentes violentados, não só pela violência contra sua integridade física, mas também pela miséria e fragilidade na garantia dos direitos sociais e civis expõe o desafio de superação da violência social.

Enfim, nota-se que a violência que marca o corpo de crianças e adolescentes, ao mesmo tempo, os coloca em uma posição de subjugação no jogo das forças sociais, esculpindo a (re) produção da violência social, que os coloca no lugar daqueles negligenciados pela proteção integral.

Dessa forma, a subjugação dos seus corpos é, na maioria das vezes, interpretada, apenas como uma violência contra a integridade física, raramente, sendo associada pela sua subjugação na “sociedade afluyente”, onde o indivíduo também é cooptado na sua dignidade humana reproduzindo uma lógica de dominação, iludidos com a promessa de justiça.

Nessa interpretação, a garantia dos direitos fundamentais às crianças e adolescentes violentados, na sua integridade física, se consolida como um desafio para a efetivação da proteção integral anunciada no Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BRITTAR, Eduardo. Violência e Direitos Humanos: o pensamento crítico-freudiano e o Estado de Direito, na berlinda entre civilização e barbárie. **Revista Verba Juris** ano 6, n.6, jan/dez. 2007. Disponível em <http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/vj/article/view/14859>. Acesso em: Julho de 2015.

IANNI, Octavio. **Capitalismo, violência e terrorismo**. Editora: Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2004.
MARCUSE, Herbert. Eros e Civilização: uma interpretação filosófica do pensamento de Freud. Trad: Alvaro Cabral. 4 ed. Editora: Zahar Editores. Rio de Janeiro. 1966.

SALES, Mione. **(In) visibilidade perversa: adolescentes infratores como metáfora da violência**. São Paulo: Cortez, 2007.

UNICEF. **Infância e adolescência no Brasil**. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/activities.html>. Acesso em 4/8/2014.

VEGA, Luciana. **Exploração sexual de crianças e adolescentes e as redes de proteção: um estudo socioambiental na cidade do Rio Grande**. 2011. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental da Universidade do Rio Grande

REDES SOCIAIS NO CUIDADO EM SAÚDE MENTAL EM ZONA DE FRONTEIRA ENTRE CHUÍ/BRASIL E CHUÍ/URUGUAI

*Elisa Fernandes Neves
Universidade Federal de Pelotas
efneves@furg.br*

*Luciane Prado Kantorski
Universidade Federal de Pelotas*

*Vanda Maria da Rosa Jardim
Universidade Federal de Pelotas*

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo analisar as redes sociais no cuidado em Saúde Mental em zona de fronteira entre Chuí/Brasil e Chuí/Uruguai. O estudo apresenta uma abordagem qualitativa, o método é o dialético-crítico, as entrevistas foram realizadas com brasileiros e uruguaios que realizaram tratamento nos dois países (Brasil/Uruguai) e atualmente estejam em tratamento no Centro de Atenção Psicossocial (CAPS II) Casa Nova Vida no município de Santa Vitória do Palmar e os profissionais que trabalham na área de saúde mental nos dois países (Brasil/Uruguai) e a análise e interpretação foi à proposta operativa. Cabe destacar que o universo pesquisado é um local isolado que se configura atualmente como uma área de baixo desenvolvimento socioeconômico, marcada por profundas desigualdades sociais, são faixas heterogêneas, pois apresentam em suas linhas espaços diferenciados em aspectos históricos, culturais, étnicos, econômicos e sociais. Todavia, criam novos espaços de relações - rede social - estruturados por vínculos entre indivíduos, grupos e organizações construídos ao longo do tempo, ou seja, abrem possibilidades de políticas alternativas criando novas alianças. O CAPS II Casa Nova Vida no município de Santa Vitória do Palmar, é referência no cuidado em Saúde Mental do município do Chuí/Brasil, mas atende também o Chuí/Uruguai, pois a busca de atendimento por população de outros países é uma realidade nos serviços de saúde de municípios de fronteiras. Destaca a proposta do Sistema de Integração Saúde Fronteiras (SIS-Fronteiras), voltado para a integração da saúde com os dez países sul-americanos que fazem fronteiras com o Brasil, visando a melhoria da qualidade de vida da população, como principalmente subsidiar o processo de harmonização de saúde entre os países. Os resultados preliminares mostram a ausência de integração das políticas sociais entre os países estudados, mas os usuários criam novas redes sociais no cuidado em Saúde Mental, indiferente do território buscando um cuidado que vise à liberdade, a desinstitucionalização e a reabilitação psicossocial através do CAPS II Casa Nova Vida que transforma o cuidado em Saúde Mental garantindo o direito a saúde indiferente da nacionalidade.

Palavras-chave: Redes Sociais. Cuidado. Saúde mental. Fronteira.

1 INTRODUÇÃO

A vida só é possível reinventada (Cecília Meireles, 1972)

Para pensar o cuidado em Saúde Mental é necessário repensar as práticas psiquiátricas e suas técnicas altamente repressivas que o Estado se utilizou ao longo do tempo para oprimir o sujeito em sofrimento psíquico. Utilizava a "razão" através do modelo biomédico para justificar suas ações hierárquicas, exclusão, subordinação, expropriação do saber amparado pelo muros do manicômios e a "irracionalidade" que deviam permanecer silenciadas nestas instituições, conforme Basaglia "uma pessoa louca se torna normal no momento em que está internada no manicômio" (1979, p. 45).

Assim, os manicômios serviam para manter o controle social, pois a "loucura" estava intimamente ligada à pobreza e a improdutividade dentro de um sistema capitalista de produção que na sua estrutura se baseia exclusivamente sobre as diferenças culturais, sociais e de classes, segundo Basaglia "se as pessoas continuavam doentes era porque não eram produtivas para a organização social" (1979, p. 46).

O manicômio lhes aparecia como uma organização totalmente inútil que controlava o desvio improdutivo. Fazendo uma retrospectiva do caminho histórico do manicômio, concluía-se que ele havia surgido e se mantinha com a finalidade não de curar, mas de controlar (BASAGLIA, 1979, p. 86).

Nestas instituições totais, o internado tem contato restrito com o mundo existente fora destes muros, através de uma vigilância constante e a eliminação de toda sua identidade física, social e cultural - mutilação do eu - retirada do nome, das roupas, tornando apenas um número e um diagnóstico (GOFFMAN, 2011).

A partir de um amplo debate e denúncias sobre as formas de cuidado dentro destas instituições totais, começa uma nova discussão sobre saúde mental, iniciada na Itália por Franco Basaglia "... queremos transformar, mudar o mundo. E podemos mudar, transformar o mundo, através da nossa especialidade, através da miséria dos nossos pacientes, que são uma parte da miséria do mundo" (1979, p.29).

Assim, a experiência italiana e a psiquiatria democrática inspiraram a reforma psiquiátrica no Brasil (LANCETTI, 1990), principalmente no repensar nossas práxis e reconstruir novos caminhos.

No Brasil a reforma se inicia na década de 80, através de diversos questionamentos e críticas dos trabalhadores, dos usuários e dos familiares sobre as formas de cuidado no manicômio, começou-se à criar alternativas através dos serviços substitutivos buscando construir uma rede de atenção à saúde mental que visa desinstitucionalização, clínica ampliada, autonomia, território e equipe interprofissional principalmente a liberdade - "uma das terapias mais importantes para combater a loucura é a liberdade" (BASAGLIA, 1979, p.72).

Ainda que este processo tenha sido desencadeado na década de setenta, foi na década de 80 que as transformações dos conceitos e papéis do campo da saúde mental passaram a ter maior visibilidade, em especial, pelo movimento da reforma psiquiátrica brasileira também denominado de movimento da luta antimanicomial, que, no cenário de um país em processo de democratização e de reformulação no seu sistema de saúde, denominada de reforma sanitária, passou a questionar os saberes e práticas psiquiátricos e a fazer uma crítica radical do espaço do hospital psiquiátrico como local de tratamento (ANDRADE, 2012, p.77).

Através de um longo processo de luta pela implementação da Reforma Psiquiátrica, foi consolidado através da Lei 10.216/2001 - transformando o cuidado em Saúde Mental através de uma política pública que visa no Art. 2º - no inciso II "ser tratada com humanidade e respeito e no interesse exclusivo de beneficiar sua vida, visando alcançar sua recuperação pela inserção na família, no trabalho e na comunidade".

Neste novo paradigma assistencial transformou-se o objeto de intervenção - não mais a doença e sim o sujeito-social com sofrimento psíquico, com a finalidade não mais a remissão do sintoma, mas as necessidades de saúde propriamente humana, através da emancipação do sujeito para a ampliação da sua autonomia e de sua reabilitação psicossocial.

Transformando a práxis no cuidado e priorizando a escuta, segundo Dell'Acqua, Mezzina (1991, p.67) "a escuta formal quanto os numerosos momentos de escuta informal, tendem a propor percursos de conscientização em relação a estar com outros, ouvir as necessidades próprias e alheias, conter-se e limitar a expansão de si", possibilitando a reconstrução da emancipação social, política e econômica deste sujeito.

Enfim, o cuidado em Saúde Mental vem se transformando e dando ênfase a liberdade, a emancipação e a promoção da vida do sujeito que encontra-se em sofrimento psíquico.

Em relação ao Uruguai através do Plan Nacional de Salud Mental de 1986, que organiza a política de saúde mental no país, tem como objetivo: Atención a los problemas de Salud Mental de la población desde una perspectiva integral en la cual se contemplan acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación dirigidos a individuos, grupos y medio ambiente, enfatizándose las acciones de promoción y prevención.

Entretanto, a política de Saúde Mental no Uruguai apresenta uma visão centrada no hospital psiquiátrico e no médico como único profissional qualificado neste cuidado, conforme Casarotti (2011, p. 300) "[...] enfrentados al riesgo de la banalización de la psiquiatria y las consecuencias negativas de mito de la inexistencia de la enfermedad mental, se han visto em la necesidad de precisar la identidad del psiquiatria en el equipo de salud mental".

Cabe destacar, que o presente estudo observa à zona de fronteira que é conhecida como – cidades gêmeas – que são caracterizadas por:

[...] adensamento populacionais cortados pela linha de fronteira – seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infra-estrutura – apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que nesse espaço adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (BRASIL, 2010, p. 21).

Neste contexto, como o objeto estudado é marcado por uma linha, ou seja, uma rua que delimita o território Chuí/Brasil e Chuí/Uruguai. Desta forma, é possível compreender a saúde como direito universal, e um tema que merece atenção, logo que as pessoas tendem buscar o melhor atendimento e o mais resolutivo, indiferente do espaço geográfico no qual ele ocorre.

Desta forma, os uruguaios procuram muitas vezes o Sistema Único de Saúde (SUS), pois o sistema de saúde do Uruguai é constituído por subsetores públicos e privados, sendo o primeiro atendido Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), que por sua vez não consegue atender a demanda da população mais pobre. Conforme (OPAS, 2009, p.5):

La crisis económica vivida por el país a comienzos de la década, determino el incremento de la Tasa de Desempleo, lo cual implico un aumento de la población sin cobertura de salud a través del sistema de seguridad social, y a la vez una caída de los ingresos de los hogares, reforzando la dificultad de hacer frente al pago de las tasas moderadoras en el subsector privado, lo que también repercutio en una pérdida de los mecanismos de protección social. Estos hechos determinaron una disminución de los recursos fiscales destinados a la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), lo que a su vez redundo en una caída del gasto per capita en El subsector público, con graves consecuencias en la equidad de la atención a la salud.

Sendo assim, os serviços ofertados pelo SUS, são constantemente procurados pelos vizinhos uruguaios. Cabe destacar, que em relação ao cuidado em saúde mental que o CAPSII Casa Nova Vida em Santa Vitoria do Palmar, torna-se referência do Chuí/Brasil e Chuí/Uruguai.

Cabe destacar, a proposta defendida pelo Brasil é Sistema Integrado Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras), concebido para:

[...] promover a integração de ações e serviços de saúde na região de fronteira e contribuir para a organização e o fortalecimento dos sistemas locais de saúde nos municípios fronteiriços. Como visão de futuro, o projeto pretende estimular o planejamento e a implantação de ações e acordos bilaterais ou multilaterais entre os países que compartilham fronteiras entre si, por intermédio um diagnóstico homogêneo da situação de saúde para além dos limites da fronteira geopolítica brasileira. Desta forma, o Projeto é uma importante estratégia para um futuro entre os países da América do Sul (BRASIL, 2005, g).

Esta iniciativa visa à melhoria da qualidade de vida da população e também subsidiar o processo de harmonização de saúde entre os países, harmonia está indispensável para a integração, otimização e qualificação da atenção em saúde prestada nas fronteiras.

Entretanto, as discussões sobre a saúde nas fronteiras ocorrem há muitos anos, porém pela dificuldade de ordenação das iniciativas ou pela formulação de estratégias de caráter apenas pontual, a situação permaneceu praticamente inalterada, intensificando a presença dos Desplazados.

Desta forma, o CAPS II Casa Nova Vida transforma o cuidado em Saúde Mental neste território, recriando novas redes sociais, se inspirado na Reforma Psiquiátrica que visa o sujeito indiferente da sua nacionalidade. Assim, o presente trabalho tem como objetivo analisar as redes sociais no cuidado em Saúde Mental em zona de fronteira entre Chuí/Brasil e Chuí/Uruguai.

2 METODOLOGIA

Este artigo é um recorte da pesquisa de mestrado intitulada "Globalização, Território, Fronteira – desafio da Mobilidade Humana no cuidado em Saúde Mental na zona de fronteira entre Chuí/Brasil e Chuí/Uruguai", tendo obtido aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Pelotas, Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) nº 44351515.5.0000.5317, em de maio de 2015

O presente estudo é uma pesquisa qualitativa, o método é o dialético-crítico, o cenário do estudo será o CAPS II – Casa Nova Vida – atende atualmente 500 usuários com sofrimento psíquico dos municípios de Santa Vitória do Palmar, Chuí/Brasil e Chuí/Uruguai.

A pesquisa foi realizada com informantes-chaves, escolhido no começo da coleta e após entrevistas com quatro profissionais que atuam no CAPS II Casa Nova Vida, dois profissionais que atuam no Departamento de Saúde Uruguai e com quatro usuários (um usuário brasileiro e três usuários uruguaios) que estão realizando tratamento no CAPS II Casa Nova Vida, mas que tiveram experiência de tratamento nos dois países.

Os dados foram coletados através de uma entrevista semi-estruturada. Estas foram gravadas e transcritas na íntegra. A coleta ocorreu em junho de 2014. Todos os participantes assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido, que continha explicações sobre o estudo e igualmente garantia o anonimato e a confidencialidade dos dados coletados. Os entrevistados foram identificados pela letra UB (usuário brasileiro), UU (Usuário uruguaio), PB (profissional brasileiro) e PU (profissional uruguaio) acompanhada do número da entrevista.

Os aspectos éticos foram devidamente respeitados, mantendo a observância do Código de Ética dos Profissionais de Enfermagem de 2001 e da Resolução no 196/1996 do Conselho Nacional de Saúde do Ministério da Saúde.

2.1 O campo de estudo

A pesquisa foi realizada no município de Santa Vitória do Palmar, que possui uma área de 5.244,18 km² distante 436 km da capital do estado do Rio Grande do Sul, conforme dados do IBGE a população estimada é de 31.524 habitantes em 2014. A renda municipal provém principalmente do setor agropecuário, através do cultivo de arroz e estrutura-se com base na propriedade fundiária.

O cenário do estudo será o CAPS II – Casa Nova Vida – atende atualmente 500 usuários com sofrimento psíquico dos municípios de Santa Vitória do Palmar, Chuí/Brasil e Chuí/Uruguai. Foi cadastrado pelo SUS para atender adultos com psicose e neurose graves. Por ser o único serviço de saúde mental da região também é referência aos usuários com diagnóstico de dependência de álcool e outras drogas, crianças e adolescentes mesmo não estando habilitado como CAPS i e CAPS AD.

O Plano Terapêutico é combinado com o usuário e os familiares e o tratamento é realizado através de atendimento individual, grupos, oficinas terapêuticas e visitas domiciliares. Quando é necessária a internação para desintoxicação os usuários são encaminhados para os leitos de álcool e outras drogas da Santa Casa de Misericórdia de Santa vitória do Palmar.

A Equipe Técnica é constituída por uma enfermeira psiquiátrica, uma enfermeira, uma assistente social, uma pedagoga, dois psicólogos, um médico clínico, três técnicas de enfermagem, três auxiliares de enfermagem, uma cozinheira, uma auxiliar de serviços gerais, uma agente administrativa, um motorista e um médico psiquiátrico que atende uma vez ao mês.

3 RESULTADO E DISCUSSÃO

As redes têm como intuito articular pessoas e instituições que se comprometem a superar de maneira integrada os problemas sociais. Assim, a rede social é entendida como o campo presente em determinados momento, estruturado por vínculos entre indivíduos, grupos e organizações construídos ao longo do tempo (MARQUES, 1999).

A rede é um fato social, mas também uma oportunidade de reflexão sobre o social e as práticas cotidianas, sendo um espaço de organização dos sujeitos, como apontam as entrevistas "O CAPS atende no lado do Uruguai, nunca tivemos problemas, já passei com a ambulância do Chuí/Brasil e a Kombi do CAPS, não existe problema nenhum passar para lá, porque o Chuí/Uruguai passa para o lado brasileiro quando precisa, quando acontece um acidente com a ambulância da comero ou o Departamento de Saúde Chuí/Uruguai" (PB1), "Se alguém precisar de atendimento no lado uruguaio a gente atende" (PB2).

A necessidade de pensar a partir da posição geográfica que estes municípios se encontram, conforme Nogueira e Silva (2009, p. 87):

No espaço territorial das fronteiras internacionais, seja linha, área ou faixa de fronteira, e especialmente nas denominadas cidades gêmeas, o questionamento a respeito da cidadania e da garantia de direitos sociais é ampliado por duas razões – são regiões usualmente distantes dos circuitos nacionais e espelham as similitudes e as contradições entre os países. Configuram-se como espaços territoriais onde coexistem a confluência das distinções quanto ao atendimento às condições existenciais básicas, os limites dos direitos pensados em relação aos Estados nacionais decorrentes da precariedade das políticas públicas e pactos inovadores entre os países que colocam em evidência o fenômeno da desnacionalização, como os acordos vicinais e as áreas de livre-fronteira.

Desta forma, os municípios pesquisados encontram-se extremamente isolados e sem nenhum acordo de integração das políticas públicas entre Brasil/Uruguai. Entretanto, este território transforma suas práxis em ações concretas de união "Eu já respondi para um usuário que teve uma Ordem Judicial de Internação no

Uruguai, ele é brasileiro e reside no Uruguai, respondi que estava em tratamento no CAPS e eles consideraram, não temos nada no papel, nada acordado, nada oficial, não temos nada" (PB1).

[...] a rede é uma construção coletiva e que ela se define à medida que é realizada. Sua verdade está na sua concretização, na superação das determinações sociais mediante o estabelecimento de parcerias entre sujeitos individuais ou coletivos, mobilizados por objetivos construídos e apropriados coletivamente, para a construção de uma nova realidade social (JUNQUEIRA, 1999, 64).

A rede social constrói novos laços de interação entre os familiares, os amigos e o trabalho, "Uma amiga que morava na frente da minha casa, percebeu que não melhorava no Uruguai e me levou para CAPS e comecei a melhorar" (UU1), "Uma amiga da minha mãe, me informou que tinha o CAPS, que era bom o atendimento, pois não tinha vontade fazer nada, então minha mãe e a amiga falaram que neste local o tratamento é excelente" (UU2), "Falei para minha mãe que estava me sentindo muito sozinha, que precisava ir para algum lugar para conversar, a mãe conversou no Posto de Saúde do Chuí/Brasil, o carro da prefeitura começou me levar e trazer todos os dias do Chuí/Brasil para o CAPS em Santa Vitória do Palmar" (UU3).

Nesta perspectiva, a rede social não é apenas a construção de uma realidade de vínculos, mas também à forma de verificar e entender a realidade social é por isso que a rede pode resultar um saber intersetorial e transetorial, que transcende as relações intersetoriais na construção de novos saberes e de novos paradigmas (JUNQUEIRA, 2000).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma Psiquiátrica transformou o cuidado em Saúde Mental, através de novo paradigma de tratamento que visa à liberdade, à atenção psicossocial e os direitos sociais.

Entretanto, verifica-se a ausência de implantação efetivas de união de políticas públicas de saúde em zona de fronteira que fortaleçam a integração e a parceria entre países para a garantia do direito a saúde indiferente da nacionalidade.

Todavia, nestes territórios se recriam outras relações - redes sociais - que garantam o sujeito o direito a vida, ou seja, a garantia da saúde como um direito indissociável a todas as pessoas que vivem neste território.

Assim, a rede social construiu neste território um novo caminho de cuidado em Saúde Mental, indiferente ao espaço de fronteira, mas no caminho de um cuidado em liberdade.

REFERÊNCIAS

AMARANTE, P. **Loucos pela via**: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil. Rio de Janeiro: SDE/Ensp/Fiocruz, 1995.

ANDRADE, A. P. **Sujeitos e(m) movimentos**: uma análise crítica da reforma psiquiátrica na perspectiva dos experientes. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, PPG Interdisciplinar em Ciências Humana, Florianópolis, 2012.

BARROS, S; OLIVEIRA, M; SILVA, A. **Práticas inovadoras para o cuidado em Saúde**. Revista Escola de Enfermagem da Universidade São Paulo: 41, 815-9, 2007.

BASAGLIA, F. **A instituição negada**. 2 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

_____. **Psiquiatria alternativa**: contra o pessimismo da razão, o otimismo da prática. Tradução: Sonia Soianesi, Maria Celeste Marcondes. 2 ed. Brasil Debates, 1979.

_____. **A loucura na sala de jantar**. Organização e tradução: Jacques Delgado. Resenha Ltda: São Paulo, 1991.

BRASIL, Comissão Mercosul. Comunicado de Imprensa. Disponível em www.camara.gov.br/mercosul/index1.html. Acesso em 04 de junho de 2014.

BONTEMPO, C; NOGUEIRA, V. Assistência à Saúde na fronteira com o Uruguai: estratégias para qualificação de atendimento pelo SUS. **Revista Centro de Educação e Limites da Uniãoeste**, Campus de Foz de Iguaçu, v. 13, nº1, p. 139-156. 2011.

CAMPOS, G. **Saúde Paidéia**. São Paulo: Hucitec; 1998.

CASAROTTI, H. **Breve síntesis de la evolucion de la psiquiatria en el Uruguay**. Ver. Argentina de Psiquiatria. 2011, vol XXII: 296-306.

DELL'ACQUA,G; MEZZINA, R. Resposta à Crise. In: DELGADO, J. (Org). **A Loucura na sala de jantar**. São Paulo: Resenha, 1991. p. 53-79.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução de Dante Moreira. Leite. 7 ed.. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

IBGE, Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> Acesso em 03 de agosto de 2015.

JUNQUEIRA, L. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 35-45, 2000.

_____. Prates. **Descentralização, intersetorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade**. *Revista FEA-PUC-SP*. São Paulo, 1:57-72, nov. 1999.

LANCETTI, A. **Saúde loucura**. São Paulo: Hucitec, 1990.

LEY 18.211 del 05 de Diciembre de 2007 – Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy>.

LEY 18.131 del 05 de Diciembre de 2007 – Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy>.

LEI 8080 de 19 de Setembro de 1990 – Disponível em: <http://www.parlamento.gov.br>.

LEI 10.216 de 06 de Abril de 2011 – Disponível em: <http://www.parlamento.gov.br>.

MARQUES, E. **Redes sociais e instituições na construção do Estado e da permeabilidade**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Anpocs, 14(41):45-67, out. 1999.

MEIRELES, Cecília. **Flor de poemas**. Rio de Janeiro: José Aguilar, 1972, p. 94.

MINAYO, M. C. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em Saúde**. 13 ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/ABRASCO, 2013.

NOGUEIRA, V; SILVA, M. Direitos, fronteiras e desigualdades em Saúde. **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, v. 6, n. 24, Dez. 2009.

NOGUEIRA, V; SIMIONATTO, I. Fronteiras Mercosul: Processo de Inclusão/Exclusão no Sistema Único de Saúde Brasileiro. **VII Congresso Luso- Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**, Set. 2004.

OLIVEIRA, M. **A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil, Colômbia**. Estudos Avançados, 20 (57), 2006.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE SALUD. Apoyo para planera investigaciones sobre Estrategias para Extender la Protección Social en Salud. Disponível em: <http://www.opas.org>. Acesso em 12 de junho de 2014.

PITTA, A. M. F. O que é reabilitação psicossocial no Brasil, hoje? In: PITTA, A. M. F. (org) **Reabilitação psicossocial no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1996.

ROTELLI F; DE LEONARDIS, Ota; MAURI D. **Desinstitucionalização**. 2 ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2001.

VALLADARES, L. Os dez mandamentos da observação participante. **Rev. Bras. Ciê. Soc**, v. 22, n. 63, São Paulo. 2007.

A EVASÃO NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: ESTUDO DE CASO DO CURSO DE LICENCIATURA EM MATEMÁTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS - POLO SÃO LOURENÇO DO SUL

Marley Maria Tedesco Radin
Universidade Católica de Pelotas
marleyradin@gmail.com

Myriam Siqueira da Cunha
Universidade Católica de Pelotas
mscpel@gmail.com

RESUMO: A presente pesquisa tem como tema a evasão de alunos na Educação a Distância (EaD). A educação a distância vem surgindo como importante meio de difusão do conhecimento e democratização do acesso à educação. Por essa razão, a evasão ocupa espaço de relevância no cenário das políticas públicas educacionais e tem sido um dos maiores obstáculos para a EaD. Pela importância que o tema assume nesse contexto, esta investigação busca responder a seguinte questão: Quais os fatores que influenciam na evasão de alunos no Curso de Licenciatura em Matemática a Distância (CLMD) da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) – Polo São Lourenço do Sul? O objetivo central é investigar os fatores que contribuem para a evasão de alunos na modalidade de EaD, tendo como unidade de análise o curso de licenciatura em Matemática a Distância, no Polo de São Lourenço do Sul, ofertado pela UFPEL, vinculado à Universidade Aberta do Brasil. Para isso está sendo realizado um estudo de caso qualitativo, fazendo-se uso de várias fontes de evidências, visando compreender o fenômeno da evasão, tais como: entrevista semi-estruturada com coordenadores, professores, tutores e ex-alunos, além da análise de documentos e observação. Conforme dados de 2011/1 foram matriculados 837 alunos distribuídos em 22 Polos da Região Sul, sendo que 497 alunos evadiram, o que representa 59,37% do total de matriculados. Esses números significativos são sintomas importantes que não podem passar despercebidos, ainda mais quando a democratização do acesso à educação superior é considerada tema emergente, complexo e, de fundamental importância para a redução das desigualdades sociais no Brasil. Resultados obtidos até este momento indicam que as principais causas da evasão no curso são: demora de *feedback* por parte dos tutores; dificuldades com o ambiente virtual de aprendizagem; dificuldades de adaptação à EaD; sentimento de isolamento; frustração das expectativas com relação ao curso; dificuldades de acompanhamento do curso, sendo que, as principais dificuldades estão relacionadas à quantidade de conteúdo e de tarefas propostas; dificuldades para frequentar o pólo de apoio presencial; custos financeiros com viagens e estadias e as demandas simultâneas durante o curso, trabalho e família, que tornam difícil para o aluno dar seguimento aos estudos. Esses resultados parciais indicam que a evasão está ligada a uma multiplicidade de fatores, o que torna sua superação mais complexa e desafiadora.

Palavras-chave: Educação Superior. Educação a Distância. Evasão de alunos.

1 INTRODUÇÃO

A democratização do acesso à educação superior é uma questão complexa e de muita relevância para a sociedade brasileira. Para Johann (2012) a educação não tem sido plena no que se refere ao alcance de todos os cidadãos, assim como no que se refere à conclusão de todos os níveis de escolaridade, pois a evasão escolar é ainda um desafio a ser superado em todo o país.

Esse tem sido um dos maiores obstáculos para a Educação a Distância (EaD), segundo instituições que ofertam cursos nessa modalidade, conforme Censo EAD.br 2012, divulgado pela Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED).

O número de matrículas em cursos autorizados pelo Ministério da Educação (MEC), em 2012, foi de 1.141.260, sendo que a prevalência está em instituições educacionais privadas (52%), considerando 79% dos ingressos em instituições que possuem fins lucrativos e 21% nas que não possuem fins lucrativos. As instituições públicas realizaram 12,3% das matrículas em cursos autorizados. O Relatório Analítico da Aprendizagem a Distância no Brasil apresenta que, em 2010, o índice de evasão nos cursos autorizados era de 18,6%, em 2011 esse percentual aumentou para 20,5% e em 2012 diminuiu para 11,74% (CENSO EAD. BR, 2012).

No caso específico do curso de Licenciatura em Matemática a Distância (CLMD), da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), conforme dados obtidos junto à coordenação do curso, em 2011/1, foram matriculados 837 alunos, distribuídos em 22 Polos da Região Sul. Desse total, 497 alunos evadiram, o que representa 59,37% do total de matriculados.

Esses números significativos são sintomas importantes que não podem passar despercebidos, ainda mais quando a democratização do acesso à educação superior é considerada tema emergente, complexo e de fundamental importância para a redução das desigualdades sociais da sociedade brasileira.

No Brasil, existe em andamento um processo de universalização do acesso na educação básica, o que levará a um crescimento na educação superior, além das demandas crescentes por educação continuada. Essa ampliação de ingresso traz consigo a exigência de qualidade nas atividades acadêmicas, o que tem sido um grande desafio para as Instituições de Ensino Superior (IES).

Nesse cenário, a EaD tem se mostrado modalidade adequada para a promoção da inclusão social, permitindo integrar um grande número de pessoas distantes de centros educacionais e/ou impossibilitadas de frequentar cursos presenciais. A EaD, assim, é uma modalidade que se adapta ao atendimento das necessidades de um contingente da população do país já em idade adulta, em atividade profissional ou com limites de locomoção, oportunizando a capacitação, permitindo a contextualização e compartilhamento de conhecimentos com a participação e a colaboração do educando (PEREIRA, 2010).

Considerando a complexidade do tema “evasão” no cenário da EaD, esta pesquisa buscou responder a seguinte questão: Quais os fatores que influenciaram na evasão de alunos no Curso de Licenciatura em Matemática a Distância da Universidade Federal de Pelotas – Polo São Lourenço do Sul? Para responder a esse problema tem-se como propósito investigar as causas da evasão de alunos na modalidade de EaD do CLMD no Polo de São Lourenço do Sul. Para isso, foram delineados os seguintes objetivos específicos: a) contextualizar a EaD como política pública de educação; b) caracterizar o fenômeno evasão; c) conhecer a percepção dos coordenadores, professores, tutores e ex-alunos sobre as causas da evasão; d) analisar criticamente os fatores e os contextos internos e externos do curso que influenciaram na evasão dos alunos.

Segundo Souza (1999), a evasão é uma das maiores deficiências do sistema educacional brasileiro. Nos últimos anos, as pesquisas sobre evasão na EaD tornaram-se fundamentais no mapeamento das principais causas e na busca de alternativas de solução, visando elevar o número de alunos que concluem os cursos. Esse fenômeno preocupa as instituições universitárias do Brasil e do exterior, fazendo com que sua complexidade e abrangência sejam objeto de estudos e análises por pesquisadores do mundo inteiro. A evasão é um dos problemas mais significativos e indesejáveis em EaD, gerando vagas ociosas, prejuízos às instituições de ensino e, mais grave, frustrando todo o projeto de democratização do acesso à educação superior.

A evasão na EaD é um problema que coloca em cheque toda política de educação, que anuncia o papel potencializador da EaD na democratização do acesso à educação superior no Brasil no curto e médio prazo. Assim compreendido, apesar dos estudos existentes, é notável que carece, ainda, de diferentes olhares na busca de soluções. Ao trazer dados da realidade da EaD, a pesquisa pretende contribuir para o conhecimento desse processo que continua a se reproduzir na atualidade.

2 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA COMO POLÍTICA EDUCACIONAL

O século XX foi palco de várias reformas educacionais no Brasil, apesar de muitas discussões, poucas mudanças se refletiram em sala de aula. Recentemente, em 25 de junho de 2014, foi sancionada a lei nº 13.005, que aprovou o Plano Nacional de Educação, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da sua publicação. Cada uma das metas desse plano vem acompanhada das respectivas estratégias, que buscam atingir os objetivos propostos. Apesar dos avanços, muitas questões permanecem em discussão e dizem respeito à tensão entre centralização x descentralização, qualidade x quantidade e a relação entre o público e o privado na educação. Muitos são os desafios educacionais e, nesse contexto, a Educação a Distância pode ser um meio a superação ou apenas mais uma de suas expressões.

Nos discursos oficiais, a EaD passou de uma ação eventual, para uma articulada e planejada política nacional de Formação Inicial Superior para docentes, tornando-se uma alternativa para a qualificação da formação de professores e, consequentemente, para a formação básica. Com o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), a EaD vem animando as políticas de formação de docentes, com anúncio de modificações e expansão nesse campo (CASTRO, 2004).

Em resposta aos ajustes estruturais, estabelecidos pelos organismos internacionais de investimentos e financiamentos, o governo federal vem lançando mão dessas estratégias, racionalizando recursos humanos e financeiros. A Educação a Distância aparece como estratégia para contenção de investimentos na educação, função proporcionada pelo desenvolvimento e pela utilização das modernas tecnologias de informação e comunicação, que propiciam suporte necessário para que tenha destaque no cenário mundial (CASTRO, 2004).

Consolida-se assim, a Educação a Distância, possibilitando a utilização de estratégias que permitem empreender todo o potencial educativo das Tecnologias de Informação e Comunicação, redefinindo, dessa maneira, os tempos e espaços destinados à aprendizagem. No Brasil, a partir da década de 1990, essas diretrizes estão vinculadas a Planos e Programas para a área educacional, entre os quais se pode nomear: O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003); o Planejamento Político Estratégico (1995-1998); a Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º. 9.394/96, os Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e 2014-2024. Essas iniciativas justificam o destaque para o uso da Educação a Distância em todos os níveis de ensino, principalmente a formação inicial ou continuada do docente (CASTRO, 2004).

A abertura de fronteiras econômicas e financeiras corroborada pelas TIC. No entanto, verifica-se crescente desigualdade entre os países, que se torna um agravante para a vida em sociedade. A globalização traz a promessa de desenvolvimento econômico, científico, tecnológico e informacional. Porém, convivemos com a fome, a miséria, a falta de acesso à informação, à tecnologia, à comunicação e a perda de identidade (ZORZAN; ECCO, 2004).

Nesse cenário, as políticas do governo destacam a Educação a Distância como meio de acesso ao conhecimento, democratizando o ensino com baixos custos (CASTRO, 2004).

3 EVASÃO NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

A capacidade de resposta da EaD aos desafios e propósitos colocados, tem sido enfraquecida pelos números da evasão. Seja em instituições públicas ou privadas, é um fenômeno social complexo, que tem alertado gestores e pesquisadores. As perdas de alunos que começam e interrompem o ciclo de estudos provocam consequências sociais, acadêmicas e econômicas. No setor público, a atenção com a evasão está associada ao que o Estado investe na formação dos alunos. O abandono de uma vaga gera perda significativa de investimento (SILVA FILHO et al, 2007). Segundo Pacheco e Ristoff (2004), nas instituições privadas, a evasão está associada às dificuldades de pagamento do curso pelos alunos. Para Castro (2012), a evasão traz consequências negativas às instituições e aos próprios alunos, podendo ocasionar perda financeira, de tempo, além de outras consequências que o abandono pode acarretar.

[...] no setor público, são recursos públicos investidos sem o devido retorno. No setor privado, é uma importante perda de receitas. Em ambos os casos, a evasão é uma fonte de ociosidade de professores, funcionários, equipamentos e espaço físico (SILVA FILHO et al, 2007, p. 642).

Porém, Silva Filho et al (2007) afirmam que são poucas as instituições que apresentam um programa institucional de enfrentamento à evasão, com planejamento de ações, acompanhamento de resultados e coleta de experiências realizadas com sucesso.

A Comissão Especial de Estudos Sobre Evasão, constituída em 1997, pelo Ministério da Educação, com o objetivo de reunir dados sobre o desempenho das universidades públicas brasileiras, relativo aos índices de diplomação, retenção e evasão dos estudantes de seus cursos de graduação, destacou que a evasão de alunos é fenômeno complexo, comum às instituições universitárias no mundo contemporâneo. Pela sua complexidade, nos últimos anos vem sendo objeto de pesquisas e análises, principalmente nos países de Primeiro Mundo. Quando se fala em evasão, devem-se considerar três tipos:

Evasão de curso: quando o estudante desliga-se do curso superior em situações diversas tais como: abandono (deixa de matricular-se), desistência (oficial), transferência ou reopção (mudança de curso), exclusão por norma institucional;

evasão da instituição: quando o estudante desliga-se da instituição na qual está matriculado;

evasão do sistema: quando o estudante abandona de forma definitiva ou temporária o ensino superior (MEC, 1997, p. 20).

Neste artigo, volta-se o foco para a evasão de curso, por iniciativa do aluno, por isso será entendida como “[...] o ato da desistência, incluindo os que nunca se apresentaram ou se manifestaram de alguma forma para os colegas e mediadores do curso, em qualquer momento” (FAVERO, 2006, p. 50).

4 CENÁRIO DA PESQUISA

4.1 UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL

As iniciativas de EaD e a demanda por formação, são motivações e consequências de um conjunto de políticas educacionais, tanto na esfera pública quanto privada (MILL, 2012). O autor acentua que houve mudanças na estrutura governamental, principalmente no Ministério da Educação e em organizações interessadas na formação de EaD, como a Secretaria de Educação (SEED), atualmente extinta, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED) e a Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede), instituições que aprovam o acesso à educação a distância, para atender à crescente demanda por cursos de nível superior. A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, (LDB n. 9.394/96), oportunizou a abertura, do ponto de vista da legislação, para que a modalidade pudesse conquistar mais espaços (MOTA; CHAVES FILHO, 2005).

É nesse contexto de ampliação e mudança de mentalidade sobre a modalidade que, em 2005, o Ministério da Educação instituiu a Universidade Aberta do Brasil (UAB).

A UAB iniciou como um projeto e tornou-se um potente sistema de formação em nível superior do governo federal (especialmente aquela formação dos professores da rede pública da educação básica), em parceria com o Ministério da Educação (MEC), instituições de ensino superior (IES) e governos locais (municípios e estados mantenedores de polos de apoio presencial). O Sistema UAB busca associar as instituições públicas, oportunizando levar o ensino superior público a residentes em locais que não possuem curso superior ou cujos cursos oferecidos não atendem de forma adequada a todos os envolvidos nas diferentes regiões do país. Portanto, a UAB, como política pública de educação, oferece oportunidade aos cidadãos impossibilitados de seguir uma formação gratuita, principalmente por razões de exclusão sociocultural e de segregação financeira ou geopolítica (MILL, 2012). A UAB foi instituída pelo Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006, cujo artigo primeiro apresenta os objetivos propostos pelo Sistema:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País.

Parágrafo único. São objetivos do Sistema UAB:

- I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;
- II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
- IV - ampliar o acesso à educação superior pública;
- V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
- VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e
- VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação (MEC, 2006, p.1).

Por meio dos objetivos estabelecidos, a UAB, busca articulação, interação e efetivação de iniciativas e projetos que estimulam a parceria entre os níveis de governo federal, estadual e municipal, em conjunto com instituições públicas de ensino superior. Além disso, propicia meios alternativos para incentivo, implantação e execução de cursos de graduação e pós-graduação de maneira consorciada.

4.2 A UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS E A EAD

A UFPel, criada pelo Decreto-Lei nº750, de 08 de agosto de 1969, estruturada pelo Decreto nº 65.881, de 16 de dezembro de 1969, é uma Fundação de Direito Público, com autonomia administrativa, financeira, didático-científica e disciplinar. Tem como objetivos elementares, a educação, o ensino, a pesquisa e a formação profissional e pós-graduação, assim como o desenvolvimento científico, tecnológico, filosófico e artístico, estruturando-se de modo a manter e aprimorar a sua natureza orgânica, social e comunitária. Sua missão é cumprida mediante o desenvolvimento simultâneo e associado das atividades de ensino, pesquisa e extensão. A ação docente, de ensino pesquisa e extensão, se desenvolverá nas áreas de Ciências Exatas e Tecnologia, Ciências Biológicas, Filosofia e Ciências Humanas e Letras e Artes (BRASIL, 1977).

Em 28 de abril de 2004, em sessão do Conselho Universitário da UFPel, após deliberação, conforme ata nº 01/2004, a universidade institui o curso de Licenciatura em Matemática a distância (CLMD) vinculado ao Instituto de Física e Matemática (IFM), com professores participantes nas áreas de matemática, física e educação, sendo, portanto, estes últimos vinculados a Faculdade de Educação (FaE), provenientes dos departamentos de Ensino e de Fundamentos da Educação (UFPEL, 2014). Embora todo o aparato político, legal e de infra-estrutura que lhe dá sustentação, convive com percentuais significativos de evasão, nos seus diferentes polos, conforme tabela 1.

Tabela1 - Turma 2011/1 a 2014/2 no curso de Licenciatura em Matemática a Distância

POLOS	Matriculados	Ativos	Evadidos	Percentual Evadidos
Rosário do Sul	40	15	25	62,50%
Arroio dos Ratos	42	20	22	52,38%
Cachoeira do Sul	40	17	23	57,50%
Herval	32	09	23	71,87%
São Francisco de Paula	25	13	12	48,00%
Camargo	22	04	18	81,81%
Santana da B. Vista	23	08	15	65,21%
Itaqui	46	20	26	56,52%
Cruz Alta	44	19	25	56,81%
Balneário Pinhal	37	20	17	45,94%
Cacequi	43	16	27	63,79%
Constantina	41	11	30	73,17%
Novo Hamburgo	47	17	30	63,82%
Panambi	36	19	17	47,22%
Quaraí	40	14	26	65,00%
Picada Café	40	14	26	65,00%
São Lourenço do Sul	43	25	18	41,86%
São Sepé	37	12	25	67,56%

Sapiranga	41	19	22	53,65%
Sapucaia do Sul	48	25	23	47,91%
Serafina Correa	29	09	20	68,96%
Três Passos	41	14	27	65,85%
<u>TOTAL</u>	<u>837</u>	<u>340</u>	<u>497</u>	<u>59,37%</u>

Fonte: Coordenação do Curso de Matemática a Distância (2014)

A análise da tabela acima mostra que há um expressivo número de evasão no CLMD. No ano de 2011/1 foram matriculados 837, sendo que mais da metade dos alunos que ingressaram desistiram antes de concluir o curso. O polo de maior incidência de evasão foi o de Camargo, pois 81,81% dos alunos evadiram, seguido dos polos de Constantina 73,17%; Herval 71,87%; Serafina Correa 68,96% e São Sepé 67,56%. O curso de Matemática em São Lourenço do Sul também apresentou índice de evasão superior às médias registradas pelos censos nacionais de 2010, 2011 e 2012, e foi adotado como unidade de análise, considerando critérios de conveniência.

5 CAMINHO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Na tentativa de aclarar as várias faces da evasão na EaD, optou-se pelo estudo de caso qualitativo, pois permite trabalhar com significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2010).

A escolha se justifica por permitir a análise do objeto de investigação em suas diversas interfaces, além de permitir a apreensão do fenômeno em seu contexto real, a partir do ponto de vista dos próprios sujeitos envolvidos, mostrando as contradições que se revelam e se ocultam. Além disso, o fenômeno da evasão é tipicamente contemporâneo, ainda não suficientemente desvendado.

Considerando a natureza qualitativa do estudo proposto, a seleção dos entrevistados não se ajusta aos critérios de amostragem segundo a lógica da proporcionalidade e representatividade estatística, como ocorre nas técnicas quantitativas (SIERRA, 1998).

Participaram da pesquisa, o coordenador de curso, o coordenador de Polo, o coordenador de Tutoria, o coordenador de Estágios, seis docentes, um tutor presencial, um tutor a distância e oito alunos evadidos.

O processo de coleta de dados teve início a partir da obtenção do cadastro dos participantes do CLMD, no primeiro semestre de 2015. Foram feitos contatos por telefone para agendar as entrevistas, que foram realizadas nos locais de origem dos sujeitos, com apoio de roteiro semi-estruturado.

A unidade de análise foi o Curso de Licenciatura em Matemática a Distância da UFPel, no Polo de São Lourenço do Sul, considerando critérios de conveniência, como proximidade da sede da Coordenação Geral do CLMD. A pesquisa utiliza várias fontes de evidências, visando compreender o fenômeno da evasão, tais como: estatísticas, falas dos sujeitos e documentos.

Todos entrevistados foram informados e assinaram voluntariamente o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, recebendo uma cópia do documento. As entrevistas foram gravadas e transcritas, na íntegra, para análise e interpretação dos discursos constituídos a partir das falas dos atores, de forma a garantir a totalidade e fidedignidade das informações.

Para análise e interpretação dos dados está sendo realizada apreciação de documentos pré-existentes e materiais de análise produzidos a partir das entrevistas e outros registros que podem ser convertidos em texto, reunidos desde o início da coleta de dados, pelo processo de leitura exaustiva de todo o material recolhido.

Após essa etapa inicial o processo analítico está acontecendo em três etapas que envolvem: 1) a desmontagem dos textos em unidades de significado; 2) o estabelecimento de relações entre essas unidades, para promover a categorização e; 3) a emergência de um entendimento renovado do todo, ou seja, produção de um novo texto representativo das compreensões do pesquisador acerca do objeto de estudo (MORAES;

GALIAZZI, 2007). Esse processo é capaz de sintetizar os principais elementos, dimensões ou categorias que podem ser lidos e interpretados nos textos analisados.

6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE PRELIMINAR DOS DADOS

Com o propósito de compreender os fatores que mais influenciaram a evasão no CLMD, buscaram-se respostas junto aos coordenadores, professores, tutores e alunos. A análise das falas dos sujeitos participantes tem possibilitado compreensão mais aprofundada e abrangente das possíveis causas que promovem a evasão no CLMD.

Quando perguntados sobre os fatores que influenciaram na evasão de alunos no Curso de Licenciatura em Matemática a Distância (CLMD) da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) – Polo São Lourenço do Sul, ex-alunos manifestam:

[...] eu tive problema de saúde [...] mas o principal era a distância entre o que eu tinha aprendido no ensino médio e o que apresentava lá. A parte da informática eu tinha muita dificuldade [...] eu morava em Pelotas, quem morava lá tinha a opção de ir lá durante a tarde e sanar as dúvidas [...] (Aluna, Jaqueline).

A desistência foi por ter me dado conta que uma licenciatura seria para lecionar, e eu não estava a fim de lecionar [...] (Aluno, Joaquim).

Começava o estágio, e eu não ia conseguir conciliar casa, trabalho, e estágio, os horários não fechavam (Aluna, Vanessa).

As falas de ex-alunos corroboram com Longo (2009), que chama atenção para o fato de que a evasão é uma questão complexa resultante de diferentes fatores, entre eles: falta de tempo; estranhamento pela mudança de modalidade do presencial para a distância; questões profissionais; insatisfação com o conteúdo; falta de prática no uso das ferramentas; problemas pessoais; opção inapropriada do curso; insatisfação com a tutoria e/ou ausência de tutoria; falta de suporte e problemas técnicos.

Sobre a evasão no curso, um dos principais motivos está a falta de tempo, por não conseguirem conciliar estudo, trabalho e família. A esse motivo se somam problemas como doença na família, dificuldade de acesso ao Ambiente Virtual de Aprendizagem, dificuldades de acompanhamento do curso, tais como, dificuldades de aprender os conteúdos por lacunas advindas do ensino médio, a quantidade de conteúdo e de tarefas propostas. Também são reveladas dificuldades para frequentar o pólo de apoio presencial, relacionadas com a falta de tempo devido aos compromissos profissionais, bem como, os custos financeiros com viagens e estadias daqueles que residem em outro município. Outro ponto que parece ter colaborado para evasão é o desconhecimento da própria formação, do que seja um curso de licenciatura. Além disso, alunos escolhem o curso por ser o único oferecido no polo, visam à possibilidade de um diploma, destacando que iniciam com a ideia que a EaD é mais fácil que a educação presencial. O que acaba por não se verificar na prática.

Coelho (2002, s.p.) também cita possíveis indicadores das causas e situações mais frequentes em que ocorrem a evasão:

- A falta da tradicional relação face-a-face entre professor e alunos, pois neste tipo de relacionamento julga-se haver maior interação e respostas afetivas entre os envolvidos no processo educacional;
- Insuficiente domínio técnico do uso do computador, principalmente da Internet, ou seja, a inabilidade em lidar com as novas tecnologias cria dificuldades em acompanhar as atividades propostas pelos cursos a distância como: receber e enviar *e-mail*, participar de *chats*, de grupos de discussão e fazer *links* sugeridos;
- A falta de um agrupamento de pessoas numa instituição física, construída socialmente e destinada muitas vezes, à transmissão de saberes, assim como ocorre no ensino presencial tradicional, faz com que o aluno de EAD não se sinta incluído num sistema educacional.

Além disso, destacam-se as percepções dos coordenadores, professores e tutores de que os principais motivos de evasão no CLMD são:

Eu acho que é a dificuldade de leitura mesmo. [...] Ele tem que ler muito, ele tem que ser um bom leitor e a base não prepara pra isso. [...] Eu noto que esse é um grande problema

que nós temos, ainda, acho que é um problema nacional (Coordenadora, Carina).
Pra mim o primeiro é essa da pessoa não perceber que tem diferença entre ser um estudioso de Matemática e ser um professor de Matemática. Tem uma grande diferença em ser um bacharel e um licenciado, e também toda essa questão da organização que daí volta aquela questão da autonomia que o EAD supõe. Que os alunos têm que ser muito mais autônomos e isso gera evasão (Professora, Pamela).

Dificuldade de matemática. E as pessoas pensam que vão fazer curso à distância e não vão estudar e, é o contrário [...] tem que estudar no mínimo quatro, cinco horas por dia, senão não consegue fazer (Tutor, Fabrício).

Os coordenadores, professores e tutores observam que vários fatores são responsáveis pela evasão dos alunos, dentre eles os problemas pessoais e familiares, dificuldade de acesso ao polo. Porém, o destaque principal é a falta de adequação ao curso e ao modelo EaD, ou seja, o aluno faz o vestibular para matemática acreditando que só trabalhara com cálculos e se depara com a necessidade de muita leitura, dessa forma o curso não corresponde às suas expectativas.

Os resultados obtidos até este momento indicam que as principais causas da evasão no curso são: demora de *feedback* por parte dos tutores; dificuldades com o ambiente virtual de aprendizagem; dificuldades de adaptação a EaD; sentimento de isolamento; frustração das expectativas com relação ao curso; dificuldades de acompanhamento do curso, sendo que, as principais dificuldades estão relacionadas à quantidade de conteúdo e de tarefas propostas; dificuldades para frequentar o polo de apoio presencial; custos financeiros com viagens e estadias e as demandas simultâneas durante o curso, trabalho e família, tornam difícil para o aluno dar seguimento aos estudos.

7 SÍNTESE DOS RESULTADOS PRELIMINARES

Os coordenadores ligados ao polo observam que vários fatores são responsáveis pela evasão do aluno, dentre eles, problema de acesso ao polo, mas o destaque principal é a falta de adequação ao curso e ao modelo EaD, ou seja, o aluno faz o vestibular para matemática acreditando que só trabalhará com cálculos e se depara com a necessidade de muita leitura, dessa forma o curso não corresponde suas expectativas.

Para os professores o ensino a distância exige requisitos prévios e disponibilidade de tempo, condições que nem todos possuem, também se revelam a falta de interação com o grupo, acúmulo de tarefas e falta de organização, também se pode citar a dificuldade do aluno estudar de maneira autônoma.

Os tutores destacam que uma das principais causas da evasão no CLMD é a própria matemática. Aprender matemática traz exigências e necessita disciplina, o aluno tem que estudar no mínimo quatro a cinco horas por dia.

Para os alunos que evadiram entre os principais motivos apontados está a falta de tempo para conciliar estudo, trabalho e família. Se somam problemas como dificuldade de acesso ao Ambiente Virtual de Aprendizagem, demora de *feedback* por parte dos tutores, sentimento de isolamento, dificuldades de acompanhamento do curso, tais como: dificuldades de aprendizado por lacunas advindas do ensino médio, a quantidade de conteúdo e de tarefas propostas.

Também são reveladas dificuldades para frequentar o polo de apoio presencial, relacionadas com a falta de tempo, bem como, os custos financeiros com viagens e estadias dos residentes em outro município. Outro ponto que parece colaborar para evasão é o desconhecimento da própria formação, do que seja um curso de licenciatura.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo, ainda em andamento, a partir dos dados preliminares, permite perceber que a evasão é um processo influenciado por um conjunto de fatores interrelacionados.

Não há somente uma única causa definidora da evasão, o fenômeno está relacionado com questões de ordem acadêmica e expectativas dos alunos em relação ao curso, questão pessoal e à vida profissional, além dos problemas que envolvem a gestão das Instituições de Educação Superior.

Governo, Instituições de Educação Superior (IES) e sociedade sofrem com perdas financeiras, políticas e sociais, com o alto índice de evasão. Muitas IES estão buscando planejar e organizar processo que leve à redução do fenômeno da evasão dos alunos. No entanto, essas ações ainda são insuficientes, o fenômeno é complexo, pois, não tem transparência na sociedade acadêmica.

Esses resultados parciais indicam que a evasão do curso está ligada a uma multiplicidade de fatores, o que torna sua superação mais complexa e desafiadora.

REFERÊNCIAS

CENSO EAD BRASIL 2012. Associação Brasileira de Educação a Distância. **Relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil**, 2012. Curitiba: Ibopec, 2013. Disponível em: <http://www.abed.org.br/censoead/censoEAD.BR_2012_pt.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2014.

BRASIL. Secretaria dos Conselhos Superiores. **Regimento Geral da Universidade Federal de Pelotas**. Diário Oficial da União de 22.04.77, p. 4.648, 1977. Disponível em: <<http://wp.ufpel.edu.br/scs/regimento/>>. Acesso em: 30 mai. 2014.

CASTRO, Alexandre Kurtz dos Santos Sisson de. **Evasão no ensino superior**: um estudo no curso de psicologia da UFRGS. Porto Alegre, 2012. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Psicologia, Curso de Pós-Graduação em Psicologia. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/55077>>. Acesso em: 5abr. 2014.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Educação a distância e formação de professores**: limites e possibilidades. In: NETO, Antônio Cabral (Org.). Política educacional: desafio e tendências. Porto Alegre: Sulina, 2004 p. 97-124.

COELHO, Maria de Lourdes. **A evasão nos cursos de formação continuada de professores universitários na modalidade de educação a distância via internet - Universidade Federal de Minas Gerais**, 2002. Disponível em: <http://www.abed.org.br/site/pt/midioteca/textos_ead/626/2004/12/a_evasao_nos_cursos_de_formacao_continuada_de_professores_universitarios_na_modalidade_de_educacao_a_distancia_via_internet>. Acesso em 30 mar 2014.

FAVERO, Rute Vera Maria. **Dialogar ou evadir**: eis a questão!: um estudo sobre a permanência e a evasão na Educação a Distância. Porto Alegre: UFRGS, 2006. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

JOHANN, Cristiane Cabral. **Evasão escolar no Instituto Federal Sul-Rio-Grandense**: um estudo de caso no Campus Passo Fundo. Passo Fundo, 2012. Dissertação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Passo Fundo –RS.

LONGO, Carlos Roberto Juliano. Educação a Distância. In: LITTO, Frederic Michael; FORMIGA, Manuel Marcos Maciel (Org.). **Educação a distância**. O estado da arte. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009. p. 219-222.

MEC. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Decreto-lei nº 5.800**, de 8 de Junho de 2006. Dispõe Sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm> Acesso em: 27 abr. 2014.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Diplomação, retenção e evasão nos cursos de graduação em instituições de ensino superior públicas**. Comissão especial de estudos sobre a evasão nas universidades públicas brasileiras, 1997. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Diplomacao_Retencao_Evasao_Graduacao_em_IES_Publicas-1996.pdf> Acesso em: 10 mar. 2014.

MILL, Daniel. A Universidade Aberta do Brasil. in: LITTO, Frederic Michael; FORMIGA, Manuel Marcos Maciel (Org.). **Educação a distância**: o estado da arte. v. 2, 2. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012, pag. 280-291.

MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MORAES, R.; GALIAZZI, M. C. **Análise textual discursiva**. Ijuí: Unijuí, 2007.

MOTA, Ronaldo; CHAVES FILHO, Hélio. Educação transformadora e inclusiva. **Inclusão Social**, v. 1, N. 1, 2005. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/inclusao/index.php/inclusao/article/view/3/5#>>. Acesso em: 25 mai. 2014.

PACHECO, E.; RISTOFF, D. **Educação superior: democratizando o acesso**. Série textos para Discussão, n. 12. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004. Disponível em:<http://www.unifra.br/Utilitarios/arquivos/arquivos_prograd/ed_sup_democratizando_o_acesso.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2014.

PEREIRA, Jose Matias. Educação superior a distância, tecnologias de informação e comunicação e inclusão social no Brasil. **Revista de Economía Política de lasTecnologías de La Información y Comunicación**. www.eptic.com.br, vol.xii,n.2,Mayo - Agosto / 2010.<<http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/download/67/40>>Acesso em: 29 mar. 2014.

SIERRA, F. Función y sentido de La entrevistacualitativa em investigación social. In: CÁCERES, L. J. G. (Coord). **Técnicas de investigación em sociedad, cultura y comunicación**. México: Prentice Hall, 1998.

SILVA FILHO, Roberto Leal Lobo et al. A evasão no ensino superior brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, 2007 Instituto Lobo para o Desenvolvimento da Educação, da Ciência e da Tecnologia. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/cp/v37n132/a0737132.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2014.

SOUZA, Irineu Manoel de. **Causas da evasão nos cursos de graduação da Universidade Federal de Santa Catarina**. Florianópolis, 1999. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina.

UFPEL. UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. **Por uma nova política de educação a distância na UFPel**, 2014. Disponível em: <<http://ccs2.ufpel.edu.br/wp/wp-content/uploads/2014/01/Por-uma-nova-politica-de-educacao-a-distancia-na-UFPel.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2014.

ZORZAN, Adriana Loss; ECCO, Idanir. Educação: um tesouro a descobrir. **Revista de Ciências Humanas**, v. 5, n. 5, 2004. Disponível em: <<http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadech/issue/view/43>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

EDUCAÇÃO SUPERIOR E GÊNERO: A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL ÀS MÃES ESTUDANTES NAS IFES DO RIO GRANDE DO SUL

Cíntia Florence Nunes
UFSM

Katiúcia Pletiskaitz
UFSM/UNIPAMPA

Laura Regina da Silva Câmara Maurício da Fonseca
UFSM

Mariana Marques Sebastiany
UFSM

RESUMO: O estudo busca saber como vem materializando a Política Nacional de Assistência Estudantil às mães estudantes nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Rio Grande do Sul, a partir da regulamentação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Metodologicamente, utiliza-se a análise de conteúdo do material estudado na legislação, nas normativas institucionais e nos documentos disponibilizados pelas IFES do RS.

Palavras-chave: Creche. Educação Superior. Gênero. PNAES. IFES.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo, desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa em Gênero, Políticas Públicas e Serviço Social (GPGPPSS) da Universidade Federal de Santa Maria, aborda a temática da assistência estudantil às estudantes mães nas Universidades Federais do Rio Grande do Sul - RS.

A educação superior e os desafios da inclusão e permanência das estudantes, quando mães, no ambiente universitário indicam o recorte de gênero na investigação proposta: “como se concretiza a equidade estudantil e a garantia do direito à creche para os/as filhos/as das mulheres universitárias, no contexto das instituições federais de ensino superior do RS, desde a criação do PNAES?”

Apresentam-se a revisão bibliográfica e a investigação documental, a partir da regulamentação legal do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e a sua implicação no cotidiano universitário das estudantes mulheres mães. O percurso metodológico da pesquisa, guiado pela análise de conteúdo do material analisado na legislação, nas normativas institucionais, e nos documentos disponibilizados pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do RS, busca saber como vem materializando a Política Nacional de Assistência Estudantil às mães estudantes.

A pesquisa, iniciada em abril do presente ano, está no momento de análise de conteúdo dos documentos disponibilizados pelas instituições federais consultadas no âmbito do estado do RS. A ênfase nas universidades federais se deve ao Decreto Federal, que regulamenta a política nacional de assistência estudantil, situado na esfera pública estatal.

O PNAES constituído na forma de Lei a partir do Decreto Presidencial nº 7.234, de 19 de julho de 2010, com vistas a garantir o acesso e a permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade social, bem como a conclusão de seus respectivos cursos nas IFES, buscando evitar índices de evasão e reduzir os efeitos de desigualdades entre os estudantes. O Programa garante também recursos extra orçamentários às instituições para uso exclusivo na assistência estudantil, oriundos da matriz orçamentária do Ministério da Educação - MEC. Desse modo, regulamenta a política de assistência ao estudante, reconhecendo sê-la direito social, possibilitando as condições necessárias à plena formação acadêmica.

Compreende-se que, ao se garantir assistência estudantil, proporciona-se também a democratização do acesso ao ensino superior a sujeitos que historicamente foram marginalizados desse espaço. Nesse sentido, a assistência estudantil torna-se imprescindível para a efetivação das políticas de expansão das universidades públicas que vem ocorrendo nos últimos anos.

Nessa pesquisa, importa a especificidade da estudante que concilia estudo com o cuidado do(s) filho(s) em detrimento dos demais que não se encontram nessa situação, a qual merece atenção dos gestores públicos para a garantia plena do desempenho acadêmico, permanência e conclusão da formação das estudantes no ensino superior. Neste sentido, o grupo de pesquisa propõe a compreensão da realidade das

estudantes mulheres mães, as suas demandas por serviços de creche e assistência estudantil como aspectos centrais para um dos diversos recortes de estudo de gênero na educação.

Ademais, a garantia dos direitos das mulheres implica efetivar políticas públicas que assegurem a inclusão e atendimento das suas necessidades, nos diferentes momentos e situações da vida cotidiana. A ausência, ou a precarização do atendimento das demandas das mulheres mães estudantes, por parte das instituições educacionais são partes de um mesmo problema: a desigualdade de gênero, produtora e reprodutora dos espectros da violência institucional, materializados por constrangimentos, desassistência e exclusão no ambiente educacional.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE GÊNERO

As feministas introduziram o gênero, no debate acadêmico norte-americano, inglês e francês a partir da década de 70 começaram a utilizar a palavra “gênero” mais seriamente, no sentido mais literal, como uma maneira de referir-se à organização social da relação entre os sexos. Além do mais, abriram possibilidades para a reflexão sobre as estratégias políticas feministas, porque ela sugere que o gênero tem que ser redefinido e reestruturado, com base em uma visão de igualdade política e social que inclui não só o sexo, mas também, a classe e a raça. Parte-se da análise de Scott na tentativa da primeira aproximação com a noção de gênero. Para esta autora

O “gênero” parece ter feito sua aparição inicial entre as feministas americanas, que queriam enfatizar o caráter fundamentalmente social das distinções baseadas no sexo. A palavra indicava uma rejeição do determinismo biológico implícito no uso de termos como “sexo” ou “diferença sexual”. O termo “gênero” enfatizava igualmente o aspecto relacional das definições normativas da feminilidade. Aquelas que estavam preocupadas pelo fato de que a produção de estudos sobre mulheres se centrava nas mulheres de maneira demasiado estreita e separada utilizaram o termo “gênero” para introduzir uma noção relacional em nosso vocabulário analítico. Segundo esta visão, as mulheres e os homens eram definidos em termos recíprocos e não se poderia compreender qualquer um dos sexos por meio de um estudo inteiramente separado (SCOTT, 1995, p. 72).

Assim concebido o gênero, implica rejeição ao determinismo biológico implícito no uso de termos como “sexo” ou “diferença sexual”. O “gênero” sublinha, também, o aspecto relacional das definições normativas de feminilidade.

As teorias feministas utilizaram toda uma série de abordagens na análise do gênero, mas estas podem ser resumidas em três posições teóricas. A primeira, um esforço inteiramente feminista que tenta explicar as origens do patriarcado. A segunda se situa no seio de uma tradição marxista e procura um compromisso com as críticas feministas. A terceira, fundamentalmente dividida entre o pós-estruturalismo francês e as teorias anglo-americanas das relações de objeto, inspira-se nas várias escolas de psicanálise para explicar a produção e a reprodução da identidade de gênero do sujeito.

As teóricas do patriarcado concentraram sua atenção na subordinação das mulheres e encontraram a explicação para este fato na “necessidade” do macho dominar as mulheres. A fonte de libertação das mulheres se encontra “numa compreensão adequada do processo de reprodução”, em uma apreciação da contradição entre a natureza do trabalho reprodutivo das mulheres e as mistificações ideológicas (masculinas) deste.

As teorias do patriarcado questionam a desigualdade entre homens e mulheres de várias maneiras importantes, mas percebem-se algumas lacunas importantes. Enquanto aquelas (teorias do patriarcado) propõem uma análise interna ao sistema do gênero, afirmam igualmente a primazia desse sistema em relação à organização social no seu conjunto. Porém, as teorias do patriarcado não explicam o que é que a desigualdade de gênero tem a ver com as outras desigualdades. Igualmente, que a dominação venha na forma de apropriação masculina do labor reprodutivo da mulher, ou que ela venha pela reificação sexual das mulheres pelos homens, a análise baseia-se na diferença física. Toda diferença física tem um caráter universal e imutável mesmo quando as teóricas do patriarcado levam em consideração a existência de mudanças nas formas e nos sistemas de desigualdade de gênero.

Nesse sentido, concorda-se com a problematização de Scott, quando ela remete a teoria sobre gênero para os/as historiadores/as:

Uma teoria que se baseia na variável única da diferença física é problemática para os/as historiadores/as: ela pressupõe um sentido permanente ou inerente para o corpo humano – fora de uma construção social ou cultural – e, em consequência, a a-historicidade do próprio gênero. Num certo sentido, a história torna-se um epifenômeno, fornecendo variações intermináveis para o mesmo tema imutável de uma desigualdade de gênero vista como fixa (SCOTT, 1995, p.78).

Um exame da teoria psicanalítica exige uma distinção entre as escolas, já que se teve a tendência a classificar as diferenças da abordagem segundo as origens nacionais dos seus fundadores ou da maioria daqueles ou daquelas que os aplicam. A escola anglo-americana trabalha dentro dos termos das teorias das relações objetais. Ao contrário da anglo-americana, a escola francesa baseia-se nas leituras estruturalistas e pós-estruturalistas de Freud, nos termos das teorias da linguagem (para as feministas a figura central é Jacques Lacan). As duas escolas interessam-se pelos processos através dos quais foi criada a identidade do sujeito, ambas centram o seu interesse nas primeiras etapas do desenvolvimento da criança com o objetivo de encontrar indicações sobre a formação da identidade de gênero.

As feministas marxistas têm uma abordagem mais histórica, já que são guiadas por uma teoria da história. Mas qualquer que sejam as variações e as adaptações, o fato de que elas se impõem a exigência de encontrar uma explicação “material” para o gênero, limitou ou, pelo menos, atrasou o desenvolvimento de novas direções de análise. Tanto nas análises que propõem uma solução baseada no chamado sistemas dual (compostos de dois domínios: o patriarcado e o capitalismo, separados e em interação), como naquelas que se apoiam mais firmemente nos debates marxistas ortodoxos sobre modos de produção, a explicação das origens e das transformações de sistemas de gêneros é encontrada fora da divisão sexual do trabalho. Afinal de contas, famílias, lares e sexualidade são produtos de modos de produção que mudam. É assim que Engels concluía as suas explorações na Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado (2006).

Os primeiros debates entre as feministas marxistas giravam em torno dos mesmos problemas: a rejeição do essencialismo daqueles que defendem que “as exigências da reprodução biológica” determinam a divisão sexual do trabalho pelo capitalismo; o caráter fútil da integração dos “modos de reprodução” nos debates sobre os modos de reprodução (a reprodução permanece uma categoria de oposição e não assume um estatuto equivalente no de modo de produção); o reconhecimento de que os sistemas econômicos não determinam diretamente as relações de gênero e que, de fato, a subordinação das mulheres é anterior ao capitalismo e continua sob o socialismo; a busca, apesar de tudo, de uma explicação materialista que exclua as diferenças físicas naturais.

Este estudo ancora a compreensão sobre gênero à luz das teorias feministas marxistas, sem perder de vista que o propósito é tê-las como referência, não objeto de análise. Isto posto, cabe acrescentar o enfoque de Scott da noção de poder como elemento constitutivo do gênero:

O gênero é uma das referências recorrentes pelas quais o poder político foi concebido, legitimado e criticado. Ele não apenas faz referência ao significado da oposição homem/mulher; ele também o estabelece. Para proteger o poder político, a referência deve parecer certa e fixa, fora de toda construção humana, parte da ordem natural ou divina. Desta maneira, a oposição binária e o processo social das relações de gênero tornam-se parte do próprio significado de próprio poder; pôr em questão ou alterar qualquer de seus aspectos ameaça o sistema inteiro (SCOTT, 1995, p. 92).

O conceito síntese de gênero, formulado por Scott (1995) é ainda atual e pertinente, possibilitando pensá-lo na dimensão histórica, social, política e econômica: “Gênero é um elemento constitutivo das relações sociais baseado em diferenças percebidas entre os sexos e gênero é a maneira primordial de poder”.

Como se observa, neste conceito, a percepção (o que percebemos é construído a partir de informações, valores, princípios, éticas, crenças, ideias externas a nós que assimilamos e repassamos à diante) e o poder (a política entre os sexos, as relações de opressão, resistência e revolução) formam componentes intrínsecos para se definir o gênero.

Importa destacar, neste trabalho, qual a perspectiva conceitual de gênero de referência no estudo, cabendo-lhe o lugar de sentido ao entendimento sobre ser mulher, no contexto amplo das suas demandas nas políticas públicas brasileiras. Assim, a opção de pensar conceitualmente, o gênero, a partir do enfoque de Scott e das teorias feministas marxistas é uma escolha para

compreender a formação estrutural, política e histórica das questões demandadas pelas mulheres na sociedade. Desse modo, a articulação gênero e a temática desta investigação são intrínseca, interpenetrada, posto que como se descreva no seguimento do texto, há escopo na demanda por garantia de direito da mulher, mãe e estudante.

3 A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL ENQUANTO DIREITO

Conforme Silveira (2012), as reflexões acerca da educação e da assistência estudantil no ensino superior são norteadas pelo entendimento de educação como mecanismo emancipatório e fundamental para o exercício da cidadania. Entretanto, pode-se compreender a assistência estudantil como um processo contraditório, como aborda Malacarne (apud SURDI, 2014, p. 24), uma vez que proporciona condições indispensáveis para a sobrevivência, mas também pode se constituir em uma política de controle das classes populares por parte do Estado. Partindo desse entendimento, será feita uma trajetória da constituição da mesma no país, revisando as legislações que a regulamentam como política de direito, que, conforme Silveira (2012) se concretiza por meio dos serviços sociais, não devendo, portanto, ser entendida como assistencialismo, corporativismo ou caridade.

A partir da Portaria Normativa nº 39 do Ministério da Educação (MEC), de 12 de dezembro de 2007, se instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Este terá como base o Plano Nacional de Assistência Estudantil, que parte de pesquisas de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior, realizadas nos anos de 1996/1997 e 2003/2004 pelo FONAPRACE.

O Programa concebe a assistência estudantil a partir da garantia do acesso, da permanência aos estudantes em situação de vulnerabilidade social, bem como a conclusão do curso nas IFES, buscando evitar índices de evasão por dificuldades concretas de continuar na universidade e reduzir os efeitos de desigualdades entre os estudantes. Sua concepção converge com a Política de Educação Superior em que

A assistência estudantil tem como finalidade prover os recursos necessários para transposição dos obstáculos e superação dos impedimentos ao bom desempenho acadêmico. Assim sendo ela transita em todas as áreas dos direitos humanos, compreendendo ações que proporcionem desde as ideais condições de saúde, o acesso aos instrumentais pedagógicos necessários à formação profissional, nas mais diferentes áreas do conhecimento, o acompanhamento às necessidades educativas especiais, até o provimento dos recursos mínimos para a sobrevivência do estudante tais como moradia, alimentação, transporte e recursos financeiros (GOMES, 2008, p. 7).

O presente Programa somente irá se materializar na forma de Lei a partir do Decreto Presidencial nº 7.234 de 19 de julho de 2010, o qual se torna uma política pública do Estado Brasileiro. Nesse sentido, conforme o Art. 2º são objetivos do PNAES:

- I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
- II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
- III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e
- IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

Para a concretização dos mesmos, o Decreto prevê ações para serem desenvolvidas nas áreas de: moradia estudantil, transporte, alimentação, atendimento em saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creches, apoio pedagógico e atendimento às demandas de estudantes com deficiência, altas habilidades e superdotação.

Assim, a assistência estudantil enquanto um direito visa "contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras" (Parágrafo Único do Art. 4º. do PNAES). Isso porque, ao atuar essencialmente frente às necessidades básicas, proporciona aos estudantes vivenciarem a plenitude acadêmica.

Ademais, conforme Castro (2009) debater essa Política deve implicar a discussão sobre concepção de assistência. Nesse sentido, a assistência ao estudante deveria ter como referência o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), o que configura ultrapassar o repasse de auxílios materiais, posto que reconhecida a política de direito social, esta tem a função possibilitar aos estudantes uma legítima inserção social na

universidade. Assim, o entendimento sobre a assistência estudantil trazido PNAES é de grande importância, pois deve atender as necessidades do/da acadêmico/a no âmbito não só econômico, mas ir além, abrangendo os aspectos pedagógicos e psicossociais.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil encontra-se na agenda política de ensino superior do MEC, juntamente com a expansão do ensino superior, como o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), instituídos nos anos de 2007 e 2005, respectivamente. Nesse sentido, o PNAES garante recursos extraorçamentários às universidades para uso exclusivo à assistência estudantil, oriundos da matriz orçamentária do Ministério da Educação - MEC. Em 2014, contou com um investimento de R\$ 742,7 milhões para atender estudantes das 63 universidades federais do País.

Na Constituição Federal de 1988, a educação é garantida como um direito de todos e dever do Estado e da família, com a colaboração da sociedade, conforme o Art.205. De forma convergente, o Art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases (Lei n. 9.394, de 29 de dezembro de 1996), já prevê que as condições de acesso e permanência são alguns dos seus princípios fundamentais, seguido de outros, que são complementares para o exercício deste direito:

Art. 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - Gratuidade do ensino público.

V - Valorização dos profissionais de ensino, garantindo na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União.

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei. (Constituição Federal do Brasil, 1988)

Portanto, a educação só poderá ser exercida se houver outras garantias fundamentais. É a partir dessa concepção que a assistência estudantil também se tornará um direito - deixando o status assistencialista e de mero complemento de ajuda aos estudantes - com a sanção do PNAES. Ao se tornar uma política de Estado, representa um marco histórico na educação brasileira, por ampliar a concepção de educação, permitindo maior democratização no seu acesso, bem como por garantir a viabilidade de igualdade de condições a estudantes de diferentes segmentos populacionais, muitos dos quais foram excluídos historicamente do acesso ao ensino superior público e gratuito.

De forma inovadora, ao normatizar, nacionalmente, a política de assistência estudantil nas IFES, definem-se princípios e diretrizes gerais, fazendo com que se eliminem as práticas assistencialistas, focalizadas e dependentes da correlação de forças ao seu favor, dentro de cada universidade.

Embora um grande avanço, a política de assistência estudantil, em si, não garante efetivamente a concretização plena das ações propostas. Tampouco, é realizada de modo independente da política de educação superior. A concretização da política dependerá da articulação tanto dos gestores públicos quanto da sociedade civil, nacional e local, requerendo que os gestores viabilizem as maneiras para materializar os princípios do PNAES, bem como é fundamental que a sociedade civil incida na pauta, tornando visíveis as demandas por assistência estudantil, para que sejam garantidas de fato, como vem fazendo o movimento estudantil.

4 A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL ÀS MÃES ESTUDANTES NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO RIO GRANDE DO SUL

As mudanças na conjuntura socio-histórica brasileira são permeadas por lutas em busca de igualdade e inclusão social por diversos segmentos, essas mudanças se refletem no contexto das universidades públicas federais. Isso é comprovado pela alteração do perfil socioeconômico dos ingressantes derivadas, sobretudo, da ampliação do acesso à universidade pública nos últimos anos, intensificando a demanda por assistência estudantil.

Para fins desta pesquisa destacam-se entre estes segmentos as mulheres, pois se percebe que estas estão buscando na educação alternativas e possibilidades de emancipação socioeconômica, uma vez que,

durante décadas, foram excluídas desse espaço, considerado masculino, que é a Universidade. Como apresenta Brandão e Marins (2007)

Desde seus primórdios, a educação formal no Brasil se desenvolveu no âmbito de uma clara clivagem de gênero, na qual as mulheres ocupavam as posições mais desprivilegiadas. Isto se refletia em uma configuração onde as mulheres alcançavam taxas ínfimas de alfabetização em relação aos homens e dificilmente chegavam ao ensino superior (BRANDÃO; MARINS, 2007, p. 198).

Com relação às mães estudantes, uma das demandas existentes relaciona-se ao cuidado dos filhos enquanto estas se encontram em atividades acadêmicas. Nesse sentido, na Constituição Federal de 1988 no Art. 208, o direito a creche e a pré-escola é garantido às crianças de zero a seis anos de idade. A creche também é uma das áreas de ações previstas para serem desenvolvidas pelo PNAES.

Em 2011, foi lançado o relatório da pesquisa elaborada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) a pedido do FONAPRACE, denominada por "Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras". A presente pesquisa tem por objetivo de conhecer a realidade dos estudantes de graduação presencial, a partir da vida social, econômica e cultural, a qual foi implantada no início de 2010. Desse modo, busca também conhecer indicadores para a formulação de políticas e ações de assistência estudantil nas universidades.

Segundo ela, há, nacionalmente, a predominância de mulheres estudantes nas IFES, correspondendo a 53,5%, sendo que na região Nordeste o número de matrículas femininas chega a 58,2%. Destaca-se que este índice vem aumentando ao longo dos anos, conforme pesquisas anteriores, onde nas pesquisas realizadas em 1996/7 e 2003/4 chegava-se a 51,44% e 53% o número de mulheres matriculadas respectivamente.

Também, pode se perceber uma diminuição ao longo dos anos em relação aos estudantes com filhos, entre homens e mulheres. Nesse sentido, na pesquisa de 1996/7 o percentual de estudantes com filhos era de 12,17%, passando em 2003/4 para 11,5% e em 2010 chegava a 9,21%. Ainda, a região que mais tem estudantes com filhos que utilizam os serviços de creche das Universidades Federais é a Sul (79,31%), seguida da Centro-Oeste (67,42%) e Norte (46,68%), sendo que a média nacional é de 43,38%.

Nesse sentido, esta pesquisa buscou averiguar como vem sendo atendida esta necessidade por parte das IFES, uma vez que o PNAES já prevê as creches como uma das suas áreas de atuação. Destaca-se que a busca por vagas em creches é demandada na sociedade em geral e que o Estado não consegue suprir, já que há um déficit de 3 milhões de vagas no Brasil, conforme apontou estudo feito pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

Delimitou-se o estudo às universidades federais no Rio Grande do Sul por representar o âmbito de alocação do Grupo de Pesquisa em Gênero, Políticas Públicas e Serviço Social, da Universidade Federal de Santa Maria, bem como pelo número expressivo de IFES existentes no estado, totalizando sete instituições. O conteúdo disponibilizado pelas instituições está na fase de análise, portanto o que será apresentado a seguir mantém aberto o estudo.

A coleta dos dados realizou-se via endereço eletrônico e contato telefônico com as instituições, entre os meses de junho e agosto de 2015. A pergunta norteadora foi: "Como a Universidade está garantindo a Política Nacional de Assistência Estudantil às mães estudantes", sendo que são as seguintes instituições participantes: Instituto Federal Farroupilha, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal do Pampa, Fundação Universidade Federal de Rio Grande, Universidade Federal de Pelotas, Universidade Federal de Santa Maria, Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre. Aguarda-se o retorno dos dados do Instituto Federal do Rio Grande do Sul.

O Instituto Federal Farroupilha informou que até o ano de 2012 prestava auxílio financeiro as mães e pais estudantes, contudo, após avaliação realizada pelo Grupo de Trabalho de Assistência Estudantil da instituição, decidiram por terminar com o mesmo por compreender que o fato de um estudante ser pai ou mãe não o colocava obrigatoriamente em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Com relação à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, esta disponibiliza auxílio-creche no valor mensal de R\$90,00 tanto para mães quanto para pais que apresentem situação de vulnerabilidade socioeconômica com dependentes até a idade de cinco anos, onze meses e vinte e nove dias, dentre outros critérios específicos determinados pela instituição através de edital público.

A Universidade Federal do Pampa apresenta que no ano de 2015 incluiu na Resolução 84/2015 o auxílio-creche como uma das modalidades do Plano de Permanência da UNIPAMPA, porém informou que não foi possível conceder tal auxílio por falta de orçamento.

Já a Fundação da Universidade Federal de Rio Grande desenvolve o auxílio pré-escolar, o qual está vinculado ao Subprograma de Assistência Básica, tendo por finalidade promover a equidade no ambiente acadêmico por meio de ações específicas para o atendimento à população estudantil em situação de vulnerabilidade social. Trata-se, pois, de atender estudantes em situação de vulnerabilidade social que precisem do serviço de instituição de ensino pré-escolar para deixar seus filhos com idade entre zero e cinco anos, onze meses e vinte e nove dias, no período em que estiverem cumprindo atividades curriculares. Como a universidade não conta com creche dentro da Instituição, se paga um auxílio pecuniário aos estudantes que possuem filhos, no valor atual de R\$ 250,00 - valor que auxilia no pagamento de uma cuidadora ou de uma instituição de ensino (Pré-Escola, etc), sendo que o auxílio se destina tanto as mães quanto aos pais estudantes.

A Universidade Federal de Pelotas destina o auxílio-creche a fim de manter-se estudando tendo a segurança de que seus filhos estão em espaços educacionais qualificados. É importante pontuar que a/o estudante precisa comprovar situação de vulnerabilidade socioeconômica para pleitear tal auxílio.

Na Universidade Federal de Santa Maria, assim como na maioria das Universidades, as/os acadêmicas (os) deverão estar incluídas (os) no Programa de Benefício Socioeconômico para poder solicitarem o auxílio-creche. A Instituição, ao entender que é dever do poder municipal a oferta de vagas em creches e pré-escolas públicas, condiciona as/aos solicitantes de auxílio-creche a apresentação de documento comprobatório da inexistência de vagas nas EMEIs (Escolas Municipais de Educação Infantil) para requerer junto a Pró Reitoria de Assistência Estudantil (PRAE) o auxílio- creche, no valor de R\$360,00 mensais. A Universidade informou ainda que está dialogando desde o primeiro semestre de 2015 com a Prefeitura Municipal de Santa Maria para ampliação das vagas nas creches e pré-escolas.

A Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre comunicou que não oferece auxílio-creche as (aos) acadêmicas (os), não fornecendo maiores informações, da mesma forma o Instituto Federal do Rio Grande do Sul informou que ainda não desenvolve ações voltadas às mães estudantes, porém destacou que estão trabalhando a fim de desenvolver tais ações, pois consideram importantes.

Esses dados permitem uma análise da implementação da Política de Assistência Estudantil às mães estudantes nas Instituições Federais de Ensino Superior presentes no Rio Grande do Sul, porque demonstram que, quando há ações voltadas à necessidade de creches, estas se restringem a repasses de verba. A creche, mesmo sendo uma das áreas de atuação da assistência estudantil delimitada pelo PNAES, não tem valores próprios destinados para sua efetivação nem uma regulamentação mínima para servir de parâmetro para as IFES, o que acarreta que sua efetivação dependerá da conjuntura social, política e econômica das universidades.

5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Ao analisarmos brevemente a implementação da Política de Assistência Estudantil às mães estudantes nas Instituições Federais de Ensino Superior do Rio Grande do Sul, percebeu-se que sua efetivação enfrenta dificuldades que permeiam questões conjunturais de cada universidade, orçamentárias, de acesso e disponibilidade de informações aos/as usuários/as e ações que superem o caráter assistencialista.

O PNAES preconiza enquanto finalidade “ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal”, porém não apresenta caráter obrigatório no que tange as ações sugeridas, assim cada Universidade prioriza algumas ações em detrimento de outras.

A efetivação do direito ao acesso a creche por parte dos filhos/as de estudantes encontra-se em caráter secundarizado junto as IFES, que priorizam os recursos da assistência estudantil com caráter ligado a sobrevivência mínima como as questões de alimentação e moradia.

Assim buscou-se atentar para as discussões acerca das condições de acesso, permanência e conclusão da graduação (sobretudo) das mães estudantes das IFES, qualificar este debate objetiva fortalecer a busca pela garantia de direitos que por décadas foram negados e forçados socialmente, sobretudo no espaço historicamente ocupado e coordenado pela elite masculina brasileira.

REFERÊNCIAS

ANDIFES. **Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras**. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE). Brasília - 2011. Disponível em: <http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/ascom/Relatorio_do_perfil_dos_estudantes_nas_universidades_federais.pdf> Acesso em: 15 ago. 2015.

BRANDÃO, André; MARINS, Mani Tebet Azevedo de. Desigualdades entre mulheres e homens no acesso à Universidade pública. In. BARBOSA, Jorge Luiz; BRANDÃO, André; PINTO, Gisele (organizadores). **Jovens de camadas populares e universidade**. Rio de Janeiro: UFF, 2007.

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

_____. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. **Diário Oficial da União**. Brasília, p. 5, 20 jul. 2010. Seção 1.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, p. 27833, 23 dez. 1996. Seção 1.

_____. Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, p.39, nº 239, 13 dez. 2007. Seção 1.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de Ruth M. Klaus: 3ªed. Centauro Editora, São Paulo, 2006.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Creches nas universidades federais**. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2008. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/H-Coord_Legislativa-Setex-Internet-2008_5359.pdf> Acesso em 24 ago.2015.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, v. 20, n. 2, p. 71-99 jul./dez.1995.

SILVEIRA, Miriam Moreira da. **A Assistência Estudantil no Ensino Superior: uma análise sobre as políticas de permanência das universidades federais brasileiras**. 2012. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Católica de Pelotas – UCPEL, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social. Pelotas, 2012. Disponível em: <<http://pos.ucpel.tche.br/dissertacoes-ppgps/?pasta=L01lc3RyYWVlZlIwMTI=>>> Acesso em: 23 ago. 2015.

SURDI, Bruna. **A trajetória da assistência estudantil da UFSM e o protagonismo do movimento estudantil entre 1983-2013**. Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social. Santa Maria, 2014.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Faltam mais de três milhões de vagas em creches e pré-escolas públicas**. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/34678/faltam-mais-de-tres-milhoes-de-vagas-em-creches-e-pre-escolas-publicas/>>> Acesso em: 25 ago. 2015.

A INFLUÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA EDUCAÇÃO ESCOLARIZADA: O DEVER DO DIREITO

*Aline Chiesa Gonçalves
Universidade Católica de Pelotas
chiesa.goncalves@gmail.com*

RESUMO: O presente trabalho visa problematizar a questão da influência gerada no cotidiano escolar, pela condicionalidade na área da educação, presente no Programa Bolsa Família, a qual pode fazer do direito à educação, garantido pela Constituição Federal Brasileira de 1988, assumir um caráter de dever. Pontua também sobre a responsabilização das famílias, pela eficácia da política social, a qual é o principal instrumento de enfrentamento da questão social, e, apresenta brevemente o programa Bolsa Família e sua interface com a política de educação escolarizada. Esta questão é tema do projeto de pesquisa do curso de mestrado em Política Social, o qual se encontra em fase inicial de coleta de dados.

Palavras-chave: Educação. Bolsa Família. Condicionalidades.

1 A INFLUÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA EDUCAÇÃO ESCOLARIZADA: O DEVER DO DIREITO

Ao trazer a abordagem, da educação escolarizada, enquanto um direito social, que exige interfaces com políticas sociais setorializadas, como a Política de Assistência Social, a Política de Saúde, dentre outras, este trabalho tem como objetivo, conhecer e analisar, qual a percepção de gestores, professores e beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), acerca da condicionalidade de frequência escolar, presente no referido Programa, tendo em vista que a educação escolarizada configura-se como direito e, ao ser imposta como contrapartida, necessita de uma análise crítica. Através, de uma pesquisa qualitativa, envolvendo entrevista, grupo focal e análise documental, este estudo envolverá gestores, professores e beneficiários do PBF, da Escola Padre Rambo, localizada em Pelotas, problematizando a presença da condicionalidade de frequência escolar, e sua influência, no cotidiano dos sujeitos envolvidos.

Enquanto, defensora da importância, da presença de assistentes sociais especialmente nas escolas públicas, onde as manifestações da questão social se apresentam, de forma latente, acredito que o cruzamento entre a política de assistência social e a política de educação, também, através de programas sociais, é crucial para a efetivação de direitos sociais, entre os quais o acesso ao Programa Bolsa Família (PBF).

No Brasil, o PBF teve seu surgimento no ano de 2003, criado pelo governo Lula, após a unificação de vários programas como Cartão Alimentação, Bolsa Escola e Auxílio Gás. Foi criado, por meio da Medida Provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003, posteriormente transformada em Lei nº 10.836, o Programa Fome Zero foi por ele incorporado. O Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, esclarece que a finalidade do programa, foi o de unificar os procedimentos de administração, e execução de ações de transferência de renda, direcionadas às famílias em situação de pobreza. O PBF é atualmente, o maior Programa de transferência de renda brasileiro, o qual consiste, na transferência direta de renda, às famílias, mediante contrapartidas dos beneficiários. Através, dessas contrapartidas, que denominam – se condicionalidades, as quais se situam hoje, nas áreas da saúde, educação e assistência social (via ações de inclusão produtiva), o PBF visa certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias beneficiadas, afirmando, que será através do cumprimento dessas exigências, que será possível, garantir em longo prazo, a emancipação e a autonomia dos sujeitos, garantindo, também, a inclusão social.

Na área da educação, o PBF gera, através da exigência de acompanhamento da frequência escolar diferenciada (de 85% de presença), uma demanda para as escolas, visto que, são necessários, desvios de funções de funcionários de outros setores, para o monitoramento do Sistema Presença, como, também para seus beneficiários, e é sobre questões, que norteiam o cotidiano escolar, na operacionalização deste Programa, que esta pesquisa estará voltada.

O campo de estudo escolhido, para o desenvolvimento da pesquisa é a Escola Estadual Padre Rambo, localizada no bairro Nossa Senhora de Fátima no município de Pelotas. A escolha desta escola se deu, pela facilidade de acesso aos gestores e, também, pelo contato com a equipe técnica da Unidade Básica

de Saúde do bairro. A pesquisa se delimitará, ao período letivo, do ano de 2014, visto que o ano de 2015, ainda esta em andamento.

Com instrumentos como, entrevistas semi estruturadas, com a direção da escola, sendo: diretora, vice-diretora, orientadora pedagógica e coordenadora pedagógica, todas do turno da tarde, pois é, o turno em que a pesquisa transcorrerá. Também, com uma professora de cada série, do ensino fundamental, selecionadas pelo critério, de mais tempo de trabalho na escola. Ainda, do total de 186 beneficiários do referido ano, será pesquisada uma amostragem de 20 beneficiários, sendo, selecionados por sorteio, os quais também irão fazer parte de um grupo focal, além, da análise documental, dos índices de frequência, através do Sistema Presença, e dos índices gerais de aprovação do ano de 2014, documentados na própria escola, esta pesquisa qualitativa, buscará conhecer, quais as concepções dos sujeitos envolvidos, em relação, à condicionalidade de frequência escolar diferenciada (85%), para alunos de 6 a 15 anos, presente no PBF. O método, da triangulação de dados, será usado para a análise dos dados coletados.

O embasamento teórico estará, fundamentado na política social, enquanto forma de enfrentamento da questão social e, para tanto, buscará desvelar a relação do capitalismo com a questão social e, com as políticas sociais enquanto, ações garantidoras dos direitos sociais. Também, será dada ênfase ao PBF, a partir da condicionalidade relacionada à educação e, em decorrência, do papel das famílias nesse processo.

A educação é um direito garantido na Constituição Brasileira de 1988, envolvendo crianças de 4 anos à adolescentes de 17 anos de idade. Esse direito é reforçado no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), cabendo aos responsáveis garantir a frequência escolar. Esta pesquisa pretende desvelar o que pensam os envolvidos sobre o direito que se transformou em dever, cabível de punição, ao terem seus benefícios cancelados a partir do descumprimento à condicionalidade na área da educação do PBF. Assim, se os principais atores desse cenário são realmente os beneficiários que, por receberem uma complementação na renda de suas famílias, devem garantir a permanência das crianças na escola, este projeto apresenta como problema de pesquisa: Qual a percepção que os gestores, professores e beneficiários, tem sobre a condicionalidade do PBF vinculada à educação?

Fazendo uma breve aproximação com o tema, já posso afirmar que os dados quantitativos mostram que o PBF gerou uma diminuição na taxa de evasão escolar brasileira, porém o que quero desvelar é como os atores desta política, a partir do cotidiano escolar percebem a exigência da frequência escolar diferenciada. E, ainda, se o programa considera que, as condicionalidades são fundamentais, por permitir o acesso das famílias beneficiárias, às políticas de saúde e educação, como fica a questão do direito universal ao acesso a essas políticas, garantido na Constituição brasileira de 1988?

Além do fator frequência escolar, o Programa traz para as escolas uma demanda aos profissionais, da educação, que não estão preparados para serem operadores da política de assistência social, através de programas como o Bolsa Família, lidando com questões que ultrapassam suas funções.

A contradição existente entre as condicionalidades da Política de Assistência Social no Brasil e a eficácia no enfrentamento da pobreza, tem sido uma questão de longos debates, porém ainda carece de estudos.

Compreender a visão dos sujeitos envolvidos nesse Programa, talvez não traga respostas sobre a legitimidade da condicionalidade em questão, mas é necessário explorar esse universo para que se desenvolvam estratégias de atendimento à população usuária, que não reproduzam práticas policiais e punitivas.

Nesse sentido a contrapartida representa uma questão polêmica, ao obscurecer a dimensão constitucional do direito à sobrevivência digna, independente de qualquer “merecimento” para obtê-la. Todavia entendemos que a contrapartida, nesse caso parece mais significar um mecanismo de proteção aos direitos de crianças e adolescentes à educação, ao atendimento à saúde e sua retirada de trabalhos precoces e das ruas [...], todavia as ditas condicionalidades não devem ter o caráter punitivo, servindo como pretexto para o desligamento das famílias dos programas a que têm direito (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p.227)

Entretanto, é preciso compreender o processo histórico e suas múltiplas determinações operadas pela ordem capitalista, buscando perceber as formas de enfrentamento da pobreza vigente, marcadas por políticas públicas focalizadas, e pautadas por condicionalidades impostas aos beneficiários, em detrimento de políticas sociais, garantidoras de direitos sociais e de caráter universal.

É certo, que a educação é um instrumento importante, enquanto resposta às diversas manifestações da questão social, porém, é necessário problematizar, aspectos pertinentes à sua relação, com as políticas sociais e os direitos sociais, principalmente nas camadas mais empobrecidas, que ficam condicionadas ao

cumprimento de contrapartidas presentes no PBF, para terem garantida a condição de beneficiários. Levando em conta que o Serviço Social tem como objeto de intervenção profissional, as expressões da questão social, a inserção de assistentes sociais, nas escolas é importante, no que se refere à efetivação do direito social à educação, como explicitado na LDB:

Desde a sua promulgação, em 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional vem resenhando o sistema nacional brasileiro em todos os níveis: da creche desde então incorporada aos sistemas de ensino, às Universidades, além de todas as outras modalidades de ensino, incluindo a educação especial, profissional, indígena, no campo e ensino a distância (LDB, 2010, p. 3).

Esse tópico da LDB oferece, ao Serviço Social, um campo de demandas muito amplo. Portanto, é preciso deixar claro, que a luta da categoria não deve ser apenas, pela inserção dos profissionais nas escolas, mas sim, no campo da educação como via de formação de sujeitos e de efetivação de direitos. Essa atuação não deve ficar restrita apenas a atender as necessidades dos alunos, mas sim de toda a comunidade escolar: famílias, professores, funcionários e alunos.

O Serviço Social tem o compromisso, de trabalhar de forma intersetorial e interdisciplinar, interagindo com professores e pedagogos, no processo ensino-aprendizagem, contribuindo para dar visibilidade ao contexto social do aluno. Tendo claro que, não existe, a possibilidade de se confundirem as ações e competências, pois a lei de regulamentação de cada profissão delimita as especificidades, de cada área. O assistente social adquire, em sua formação, ferramentas teórico-metodológicas permitindo, que o atendimento, seja qualificado, e permeado de estratégias que envolvam os diversos atores e demandas da comunidade.

Para além, das estratégias de atendimento, a percepção dos reflexos da questão social na vida dos sujeitos, e seus desdobramentos nas relações existentes, entre estudante/escola/família, pelo assistente social, podem contribuir muito, para que a escola não culpabilize, os alunos ou suas famílias pelas fragilidades, decorrentes do contexto social e histórico, em que estão inseridos.

A articulação da escola, com a rede sócio-assistencial local, também pode ser uma das atribuições do assistente social, para que aconteça a consolidação da rede de direitos sociais. No caso, do Programa Bolsa Família, a integração da escola com a Unidade Básica de saúde do bairro, e com o Centro de Referência e Assistência Social é, necessária para a qualificação do atendimento aos usuários, fato que hoje é dificultado pela falta de profissionais que atendam essa demanda.

O PBF enfatiza a questão, do combate à pobreza, a qual se entende, como fruto das relações do trabalho dentro do sistema capitalista, portanto, é necessário, compreender como o Estado moderno organiza a Política Social, para enfrentá-la, e para além, é preciso conhecer os resultados alcançados por essa política, ou seja, sua eficácia na prática cotidiana dos usuários, e não apenas fazer análise de índices e dados coletados pelos Institutos de Pesquisas.

Segundo, os idealizadores do PBF, as Condicionalidades visam certificar compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas, e representam o exercício de direitos, para que as famílias possam ter maiores possibilidades de autonomia, e assim, possam alcançar uma inclusão social sustentável (BRASIL, 2005).

A relação existente entre o PBF, a Política de Educação e a influência desta Condicionalidade no cotidiano dos beneficiários e da escola, são questões instigadoras, haja vista o caráter focalizador presente nas políticas sociais.

Tendo claro, que há a necessidade de aprofundamento do referencial teórico, considerando, a complexidade do tema proposto e a diversidade de opiniões em relação à presença das Condicionalidades, do PBF, serão abordados alguns temas, que irão perpassar todo o processo de construção da pesquisa.

1.1 Política Social, enquanto forma de enfrentamento da questão social

Este primeiro tópico tem como objetivo, trazer uma introdução histórica sobre o surgimento da questão social, e sua relação com a consolidação do modo de produção capitalista. Esta reflexão, sobre os aspectos históricos que envolvem a questão social visa também, compreender como o Estado viabiliza estratégias para o enfrentamento das desigualdades sociais frutos da sociedade burguesa e das relações com o trabalho em um determinado momento histórico, apontando o surgimento das políticas sociais e dos direitos sociais, como respostas a esta realidade. O recorte histórico, parte especialmente dos modelos de Estado de Bem-Estar, que surgiram como demanda dos trabalhadores em relação ao grande capital.

O surgimento, da questão social, esta atrelada ao modo de produção capitalista, que se constitui na sociedade burguesa. O modo de exploração do capital sobre o trabalho esta relacionado com as multifacetadas expressões da questão social, de acordo com Behring e Boschetti (2007). Portanto, é preciso pensar, no movimento da sociedade capitalista, em relação à produção e a reprodução das relações sociais.

Relacionada com o surgimento então, do processo de industrialização e urbanização e deste modo, pela apropriação privada da força de trabalho, a questão social começa a expressar-se. Segundo Marilda Yamamoto (2011):

Assim, a questão social condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais, alcançando plenitude de suas expressões e matizes em tempo de capital fetiche. As configurações assumidas pela questão social integram tanto determinantes históricos objetivos que condicionam a vida dos indivíduos sociais, quanto dimensões subjetivas, fruto da ação do sujeito na construção histórica. Ela expressa, portanto, uma arena de lutas políticas e culturais na disputa de projetos societários, informados por distintos interesses de classe na condução das políticas econômicas e sociais, que trazem o selo das particularidades históricas e nacionais (IAMAMOTO, 2011, p.156).

O conjunto das desigualdades sociais, resultantes da exploração do trabalho, produzidas no movimento histórico e contraditório da sociedade capitalista, expressa as diferentes manifestações da questão social. De acordo com Potyara Pereira (2011), o seu enfrentamento tem vestígios, a partir do século XIX, quando tem início a introdução de medidas pontuais de proteção social, após um período de críticas e pressões, contra a grande pobreza das massas, e à tentativa de resposta pelo Sistema Speenhamland, lei promulgada na Inglaterra, em 1795, também conhecida como Sistema Abonos, pois, “fornecia auxílio às famílias, em abonos, até completar a ração mínima, independentes se estas estivessem, ou não, empregadas”, (SCHONS, 2008, p.69). Corroborando, com esse pensamento, Bárbara Cobo (2012), pontua que, Speenhamland, pode ser considerada, como uma das primeiras políticas de transferência de renda institucionalizada.

Como recorte histórico vale considerar, dois modelos fundamentais para o desenvolvimento da proteção social, o Bismarkiano que parte da lógica do seguro social, e o Beveriano que introduz a seguridade social.

Sob direção de Bismark, na Alemanha, este modelo de proteção social, era direcionado aos trabalhadores assalariados, e a forma de acesso aos seguros sociais contemplados neste sistema era realizada mediante contribuição prévia. (SALVADOR, 2010). Neste sentido, a proteção social englobava o seguro-saúde, aposentadoria por invalidez e idade e o seguro acidente.

Em contraponto, ao modelo de Bismark, o relatório formulado por William Beveridge, propôs um novo sistema de seguridade social, o qual, tinha em seus princípios a ideia de que a seguridade social, quando desenvolvida por completo, poderia proporcionar seguranças de rendimentos, combatendo a miséria, através de uma dupla redistribuição de renda: pelo seguro social e de acordo com as necessidades das famílias. (SALVADOR, 2010)

Em relação aos dois modelos tanto de Bismark quanto de Beveridge, pode-se apontar que ambos foram fundamentais para a implementação dos sistemas de proteção social adotados por diversos países, pautados por investimentos em políticas sociais.

Nesse aspecto, Pereira (2011) faz referência que a política social se interessa em detectar a sua própria influência sobre o bem-estar dos cidadãos, traduzidos no acesso à saúde, à educação, à moradia, à segurança alimentar, ao emprego, à velhice, ao amparo a infância, aos serviços sociais pessoais e outros.

A política social refere-se a princípios que governam atuações dirigidas a fins, com o concurso de meios, para promover mudanças, seja em situações, sistemas e práticas, seja em condutas e comportamentos. Isso quer dizer que o conceito de política social só tem sentido se quem a utiliza acredita que deve (política e eticamente) influir numa realidade concreta que precisa ser mudada (PEREIRA, 2011, p. 171).

Neste sentido cabe afirmar, a partir das discussões de Potyara Pereira (2011), que a política social surge no contexto do enfrentamento da questão social e na contradição capital/trabalho e, também que direitos se concretizam e necessidades humanas são atendidas na perspectiva de cidadania ampliada. Essa concepção de política social nos remete aos modelos de Estados de Bem-Estar que passaram a ser construídos em alguns países, no contexto pós segunda guerra mundial.

Para Potyara Pereira, a pobreza daquele tempo era fruto da exploração do trabalho pelo capital, o que segundo estudos daquela época mostram que isto naquele momento não estava claro, pois ocorria um crescimento econômico ainda desconhecido. “Isso, ajuda a entender porque o pauperismo do século XIX, fruto não mais da escassez de recursos, mas de uma crescente riqueza acumulada, mereceu o nome de questão social” (PEREIRA, 2011, p.81). Complementando o pensamento de Behring e Boschetti (2007) afirmam que:

Se o processo de produção articula a valorização do capital ao processo de trabalho, ou seja, se o trabalho é o elemento decisivo que transfere e cria valor, então tal processo se refere, sobretudo à produção e reprodução de indivíduos, classes sociais e relações sociais: a política e a luta de classes são elementos internos à lei do valor e a compreensão da questão social. Se sua base material é a produção e o consumo de mercadorias, estamos falando também do trabalho enquanto atividade humana, repleta de subjetividade, de identidade, de costumes e vida (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 53).

Através da apropriação privada da força de trabalho e da valorização do capital por meio do modo de produção capitalista gera-se uma expansão do exército industrial de reserva. De acordo então, com a especificidade de cada local, bem como a forma de cada país responder as necessidades da classe trabalhadora, foram surgindo formas reguladas de respostas do Estado para o enfrentamento da questão social. De acordo com Potyara Pereira:

A política social por não ser só uma forma de regulação, mas um processo dinâmico resultante da relação conflituosa entre interesses contrários, predominantemente de classes, tem se colocado como se mostra na história, a serviço de quem maior domínio exercer sobre ela. É por isso, que- vale insistir-, dependendo dos regimes políticos prevaletentes, da organização das classes dominadas e dos paradigmas teóricos em vigência, a política social pode representar ganhos para os dominados e, ao mesmo tempo, construir para estes um meio de fortalecimento de poder político (PEREIRA, 2011, p. 86).

Por esta razão a política social é, desde seu surgimento, contraditória, pois foi criada para atenuar os problemas gerados, pelo capital, porém, não deixa de ser, instrumento de poder nas mãos dos dominantes.

A questão social é um elemento constitutivo do Serviço Social, desde seu surgimento em decorrência da necessidade de dar respostas aos problemas gerados pelo modo de produção capitalista. A forma, ainda que contraditória, que o Estado adota para minimizar os efeitos da questão social, se efetiva via políticas sociais.

Atualmente, uma das formas de materialização das políticas sociais, ocorre via programas de Transferência de Renda. No caso brasileiro, o PBF se destaca como um dos mais importantes programas, tendo no seu desenho, a presença das condicionalidades com forte responsabilização das famílias beneficiárias.

1.2 Programa de Transferência de Renda Bolsa Família.

No Brasil, o PBF, criado no governo Lula após a unificação de programas remanescentes como o Cartão Alimentação, Bolsa Escola e Auxílio Gás, hoje é parte do Plano Brasil Sem Miséria, lançado pela Presidente Dilma Rousseff em junho de 2011, por meio do Decreto nº 7.492, o qual tem como objetivos básicos segundo o Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome – MDS (2014), a garantia de renda, o de acesso aos serviços públicos, e o terceiro de inclusão produtiva, para garantir capacitação e inclusão no trabalho para famílias do campo e da cidade. Foi criado por meio da Medida Provisória nº132 de 20 de outubro de 2003, posteriormente transformada na Lei nº10.836, o Programa Fome Zero foi por ele incorporado. O Decreto nº5.209 de 17 de setembro de 2004 esclarece que a finalidade do programa Bolsa Família, seria unificar os procedimentos de administração e execução de ações de transferência de renda, e cadastramento único do governo federal. Sendo assim o CadÚnico foi instituído em julho de 2001 pelo decreto nº3.887 sendo regulamentado posteriormente pelo Decreto nº6.135, com o qual é possível de acordo com o MDS (2014) conhecer a realidade socioeconômica das famílias que se cadastrarem, podendo ser inseridas as que possuem renda per capita de até meio salário mínimo ou renda total de até três salários mínimos. Compõe a gestão e operacionalização do CadÚnico A SENARC- Secretária Nacional de Renda da Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a Caixa Econômica Federal (CEF) e as Prefeituras Municipais.

O PBF consiste na transferência monetária, que varia de acordo com a renda apresentada pela família, bem como o número de filhos e adolescentes envolvendo duas categorias de beneficiários: 1) famílias com renda de R\$0,00 a R\$77,00 per capita; 2) famílias com renda de R\$77,00 a R\$154,00, per capita priorizando assim, famílias em situação de risco e vulnerabilidade social.

Para as famílias continuarem recebendo o benefício exige-se delas contrapartidas que denominam-se condicionalidades, as quais se situam na área da saúde, educação e assistência social. Estas condicionalidades visam certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias beneficiadas, assim como deverá sinalizar para a responsabilidade do poder público em ofertar serviços públicos de saúde, educação e assistência social de qualidade.

A linha da pobreza é determinada segundo o Governo Federal, com base em dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a qual abrange os brasileiros com renda mensal de até R\$ 70,00 formando, o público prioritário do Plano Brasil sem Miséria.

A proposta dos programas de transferência de renda em geral é reduzir a incidência da pobreza pela insuficiência de renda. Em relação ao PBF, dada sua focalização entre os mais pobres parece estar razoavelmente sendo alcançado este objetivo (Souza, 2011). Porém, a análise das condicionalidades nas áreas da educação e da saúde e suas relações com a eficácia na melhoria de vida dos beneficiários deve ir além da constatação da diminuição dos níveis de pobreza, pois os resultados só podem ser gerados a longo prazo. Assim, o MDS considera que o impacto dessas condicionalidades será visível somente nas próximas gerações.

Levando em consideração a condicionalidade na área da educação, e tendo clareza, de que o acesso aos serviços públicos de educação está garantido a crianças e adolescentes na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases para Educação e no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, e que a educação como direito fundamental para o desenvolvimento cultural, social e produtivo do indivíduo, é um instrumento importante enquanto resposta às diversas manifestações da questão social, torna-se importante analisar questões pertinentes à relação deste acesso e permanência das crianças e adolescentes beneficiários nas escolas, com a qualidade do ensino e serviço prestado, principalmente para as camadas mais empobrecidas, as quais ficam condicionadas ao cumprimento de contrapartidas presentes no PBF para continuarem recebendo o benefício, caso contrário, são aplicadas sanções para as famílias. Entre tanto, não há sanções para o Estado, diante da precarização do ensino público. .

Este tipo de programa enfatiza a questão do combate à pobreza, a qual se entende, como fruto das relações do trabalho dentro do sistema capitalista. Torna-se então necessário, compreender como o Estado organiza a política social para quais os resultados alcançados por esta política, ou seja, sua eficácia na vida cotidiana dos usuários, e não apenas fazer análise de índices e dados coletados pelos Institutos de Pesquisas. Índices esses definidos por organismos externos, descontextualizados da realidade da população, dos níveis de pobreza e das formas de sobrevivência adotadas pelos núcleos familiares empobrecidos.

Não pontuo aqui uma abordagem radical contra os programas de transferência de renda, e mais precisamente, o Programa Bolsa Família, pois a contradição existente dentro do sistema capitalista sempre vai mostrar a dualidade existente entre a necessidade dos mais pobres e a intencionalidade da classe dominante de permanecer com os privilégios historicamente existentes.

É visto que a vida das pessoas beneficiadas melhorou em relação à renda, o que gerou um aumento do consumo e um fortalecimento do mercado. Mas o outro lado da moeda demonstra que, a intervenção realizada através das políticas sociais, nos diferentes arranjos familiares, não concretiza uma mudança qualitativa e, tampouco, de efetivação dos direitos sociais, pois não possibilitam a qualificação dos serviços prestados a população, e sim a responsabilização das famílias, caracterizando assim dever e não direito.

1.3 A responsabilização das Famílias pela eficácia das Políticas Sociais

No desenho das políticas sociais dos dias atuais dentro de um processo histórico, as famílias têm sido chamadas a ser parte integrante e ativa do sistema de proteção social.

Entre fins do século XIX e primeira metade do XX, surge à primeira união entre política social e família, como uma resposta as demandas do desenvolvimento acelerado gerado pelo capitalismo industrial na Europa. O que estava em jogo através desta união eram as condições e as garantias para a força de trabalho, e a busca por menores conflitos garantindo a hegemonia do capital, principalmente na fase que segue o pós-guerra na reconstrução da Europa. Vários segmentos como sindicatos, movimentos e partidos de trabalhadores, governos, classe média, partidos políticos e outras organizações da sociedade estiveram empenhadas para que este “casamento” entre a política social e a família acontecesse (CAMPOS, 2012).

O chamado Seguro Social, política de natureza contributiva, foi à primeira proposta, destinada a trabalhadores com contratos de trabalho formalizados. Experiência essa que veio materializar a Previdência Social, destinada a combater riscos sociais tais como: doença, morte, desemprego, envelhecimento e /ou invalidez, através da transferência direta de renda às famílias, feita pelos governos.

Para a experiência brasileira, este é o marco da intervenção estatal em termos de política social que aconteceu nos anos 1930, momento onde se iniciava a industrialização da economia nacional (PAULA, 1992). O desdobramento histórico desta primeira experiência deu origem à política de seguridade social a partir da constituição de 1988, a qual é constituída pelo tripé: Previdência social, política de assistência social e política de saúde. E em todo este processo de conquistas e retrocessos a família sempre foi o ator principal das políticas sociais, pois recai sobre ela a responsabilidade de sua própria manutenção, e sua emancipação em relação ao Estado.

A partir da década de 90, com a ascensão do pensamento neoliberal, que passou a dar forma às políticas sociais, através de projetos e programas sociais, passou-se a considerar os “diferentes arranjos familiares”, onde o antigo modelo plasmado do “chefe de família”, e reforçado pela política social contemporânea, cai em desuso (CAMPOS, 2012). Cabe então, a cada cônjuge o cuidado e a provisão em relação aos membros da família, pois suas funções podem ser separadamente atribuídas. Não se pretende aqui, trazer a abordagem da questão de gênero em relação à política social, mas cabe ressaltar que muitos programas e projetos sociais têm no papel da mãe, a ênfase de sua formulação, pois, sabe-se que hoje as mulheres também são em grande número chefes de família.

No sentido da responsabilização das famílias, Miotto e Campos (sd) trazem que:

O "familismo", na expressão empregada por vários autores (emespecial Esping-Andersen, 1999, p. 45; Saraceno, 1994, p. 60-81), deve ser entendido como uma alternativa em que a política pública considera - na verdade exige - que as unidades familiares assumam a responsabilidade principal pelo bem-estar social. Justamente porque não provê suficiente ajuda à família, um sistema com maior grau de "familismo" não deve ser confundido com aquele que é pró-família (MIOTTO; CAMPOS, sd, p. 170).

É importante analisar a abrangência do papel da família dentro das políticas sociais, sendo que o Estado não consegue assegurar por si só, o bem estar social.

Para os parâmetros do Banco Mundial, quanto maior o número de dependentes dentro de um núcleo familiar, maior vai ser a taxa de pobreza. Ainda aponta como os três fatores mais associados às prováveis causas da pobreza, sendo: a baixa escolaridade, localização em uma área pobre e a família numerosa (Banco Mundial, 2001b, p.4). Mais uma vez vemos a responsabilização da família pelas altas taxas de pobreza no país, como se fosse possível fazer uma análise da consequência antes da causa, visto que é necessário analisar a pobreza a partir de uma ótica de estrutura social, política e principalmente econômica.

Diminuir os níveis de pobreza, a partir da transferência de renda direta às famílias é uma ação necessária, visto a emergência das populações, mas não garante acesso a bens culturais, moradias decentes, meios de transporte de qualidade, escolas qualificadas que dê suporte aquele aluno beneficiário do Programa Bolsa Família, o qual é condicionado a permanecer na escola, postos de saúde que atendam a demanda da população, saneamento básico, entre outras necessidades cotidianas das famílias e dos indivíduos em geral.

A transferência direta de renda através de programas sociais deveria integrar um conjunto de ações mais amplas do governo, como uma reforma tributária, por exemplo, com foco não só na redução da pobreza, mas da desigualdade social. Neste desenho atual as políticas sociais, sofrem uma desvalorização, até mesmo pela classe trabalhadora, por assumirem de certo modo, um caráter assistencialista onde se reforça através desta imagem deturpada pelos governos, usada para controle das massas, a necessidade de práticas fiscalizatórias e punitivas, fator que anda na contramão dos direitos sociais. Sendo assim a política social deixa de cumprir seu papel de parte de um sistema de proteção social e passa a ser vista como um conjunto de programas de atendimentos para os mais pobres. Segundo Ouriques:

Desta forma, cabe pensar as políticas sociais para além do horizonte da mera estratégia de acomodação de conflitos ou caridade social, que requer referenciá-las no processo de disputa política pelo excedente econômico real pelas massas historicamente expropriadas, de maneira que as políticas sociais não possibilitem somente reduzir as manifestações mais agudas da pobreza, através da ampliação dos serviços sociais básicos e do seu acesso, mas, sobretudo, permitam que “[...] a política social torne-se um instrumento de transformação social que mobiliza e organiza as massas a partir de seus interesses mais fortes” (OURIQUES, 2005, p. 140).

Toda esta influência externa do Banco Mundial nas políticas sociais brasileiras toca diretamente nas relações familiares, e no próprio formato das famílias atuais. As populações mais pobres acabam formando os arranjos familiares de acordo com os condicionamentos das políticas, para que possam ter acesso a tais programas. E é neste ponto que vemos uma adequação da pobreza aos moldes do Banco Mundial, pois não basta ser pobre, mas deve-se provar sua pobreza, e cumprir com as condicionalidades da política.

A participação das famílias nas políticas sociais, não deveria ser uma questão de exigências e sim de participação política em todos os níveis. Entende-se ainda que,

[...] o objetivo da política social e relação à família, ou ao chamado setor informal, não deve ser o de pressionar as pessoas para que elas assumam responsabilidades além de suas forças e de sua alçada, mas o de oferecer-lhes alternativas realistas de participação cidadã. [...]. Para tanto o Estado tem que se tornar partícipe, notadamente naquilo que só ele tem como prerrogativa ou monopólio – a garantia de direitos. Isso não significa desconsideração da chamada solidariedade informal e do apoio primário, próprios da família, mas, sim, a consideração de que essas formas de proteção não devam ser irreais a ponto de lhes serem exigidas participações descabidas e impraticáveis (SALES; MATOS; LEAL, 2004, p.40).

A proposta, das autoras citadas, é totalmente contrária ao preconizado na política social brasileira, que faz das famílias a grande “bengala” do capital. Responsabilizar os membros da família, por romper com a pobreza geracional de uma nação é muito mais fácil, do que desacomodar a classe dominante. Por isso promover ações para fortalecer os laços familiares, fazer com que a família seja responsável pelos seus idosos, pelos seus membros com deficiência, por manter suas crianças na escola e com saúde, faz com que as famílias sejam encaradas como um dos melhores recursos das políticas sociais para a regulação dos problemas sociais e para o controle dos conflitos e, responsabilizadas, de forma única, contrariando os pressupostos institucionais, da educação dos filhos.

2 EDUCAÇÃO: DIREITO OU DEVER?

A educação brasileira como um direito de todos é assegurada na Constituição Federal de 1988, considerando-se enquanto direito fundamental para o desenvolvimento cultural, social e produtivo do indivíduo. É também assegurado o direito a educação na Lei de Diretrizes e Bases para Educação, e no Estatuto de Crianças e Adolescentes – ECA.

A questão central abordada aqui está vinculada ao descompasso entre o acesso e a frequência escolar em relação à qualidade do ensino e a falta de estrutura educacional brasileira. O primeiro, esta garantido por estas legislações e é uma questão praticamente vencida, pois cada vez mais o Brasil caminha para a universalização do acesso já que a taxa líquida de matrícula alcança 96,5% das crianças brasileiras na faixa etária de 7 a 14 anos, conforme os resultados finais do Censo Escolar de 1998, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), órgão ligado ao Ministério da Educação. A frequência escolar pontuada aqui caminha, em duas vertentes: direito, e condicionalidade como um dever. Mas direito de quem, e dever de quem?

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 em seu art. 2º diz “a educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996). Assim a educação no Brasil é uma política universal, onde não exigidos critérios para o acesso a escola pública gratuita.

No que se refere à qualidade de ensino a mesma Lei em seu art.4º pontua o dever do Estado em oferecer “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem” (BRASIL, 1996).

Ao pensarmos sobre o acesso e a qualidade do ensino brasileiro, torna-se necessário pensar na formação do sistema educacional em sua origem histórica e política, para compreender como as estruturas institucionais funcionam e refletem ainda nos dias atuais nas relações de poder que definem padrões de ensino.

No Brasil o sistema educacional configurou-se historicamente como o resultado de múltiplas interações políticas, como os entes da federação, os estudantes, os movimentos sociais, as agências

multilaterais e um corpo burocrático-profissional. Entretanto é desigual a capacidade de transformar, intervir, alterar e configurar o sistema, ou seja, o poder de produzir os efeitos desejados (DUARTE, 2011).

Nos últimos 20 anos, as reformas educativas realizadas em vários países do mundo europeu e americano, coincidem com a recomposição do sistema capitalista mundial a qual incentiva uma economia regida pela doutrina neoliberal. A educação é afetada por traços bem marcantes dessa doutrina, onde ocorreram mudanças nos processos de produção associadas a avanços científicos e tecnológicos, a superioridade do livre funcionamento do mercado, na regulação da economia e um retrocesso no papel do Estado. Sendo assim a prioridade da educação nos programas econômicos nos países industrializados situa-se no quadro das políticas de ajuste e de estabilização, defendidas no âmbito mundial pelo Banco Mundial. Portanto, fica claro a supremacia do desenvolvimento econômico alimentado pelo desenvolvimento técnico-científico, garantindo por si só o desenvolvimento social (LIBÂNEO, 2009).

A educação brasileira insere-se no cenário dessas transformações. Em 1990, no início do governo Collor, aconteceu a Conferência Mundial de Educação para Todos, na Tailândia promovida pela Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura (UNESCO), ocasião em que foram estabelecidas prioridades para educação nos países do terceiro mundo, pontuando especialmente a universalização do ensino fundamental.

Porém tais políticas e diretrizes, não tem sido suficientes para romper com a tensão entre intenções declaradas e medidas efetivas. De um lado, se estabelece políticas educativas que visam o desenvolvimento da autonomia e de participação das escolas e dos professores; de outro lado, porém, verifica-se a forte crise da legitimidade dos estados, dificultando os investimentos em salários, carreiras, capacitações, formação do professorado, por exemplo, alegando o enxugamento do Estado por causa do déficit público, dando uma lógica contábil e economicista do sistema de ensino (LIBÂNEO, 2009).

3 CONSIDERAÇÕES

A pesquisa ainda encontra-se em fase inicial, em relação à exploração de campo, mas através de aproximações com a escola, a qual será o local, de estudo, da participação em evento, relacionado à gestão municipal do PBF, e das leituras dirigidas para o tema, já é possível, analisar a questão da demanda produzida, para os funcionários da educação, a falta de intersetorialidade entre as políticas de educação, assistência social e saúde, pois, a escola, o CRASS de referência, e a unidade básica de saúde do bairro, não se interligam em relação às condicionalidades do PBF. Porém, conhecer, a percepção dos sujeitos envolvidos no cotidiano escolar, em relação à condicionalidade do PBF, na educação, se faz necessário para a concretização deste estudo.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **O combate à pobreza no Brasil**: relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana, 2001b. 2. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/>>. Acesso em: 28/08/2014.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL: **A nova agenda social**/ Edmar Lisboa Bacha, Simon Schwartzman (organizadores). André César Medici ... [et al.] – Rio de Janeiro: LTC, 2011.

_____. Constituição Federal de 1988.

_____. **Decreto nº5.209 de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 16 de abril. 2014.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Lei nº9394 de 1996.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social de Combate à Fome. Site.

BRASIL SEM MISÉRIA. <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao>, acessado em 29/06/2014.

CAMPOS, M. S. “O Casamento Da Política Social com a Família: feliz ou infeliz?” **XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social/ ENPESS**. Juiz de Fora: 2012.

COBO, Bárbara. **Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios**. São Paulo: Cortez, 2012.

DUARTE, A.; OLIVEIRA, D. (Orgs.). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento/ organização** Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 6 ed., São Paulo: Cortez, 2011.

MDS. **Guia de Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Brasília 2010. _____ . Ministério de Desenvolvimento Social de Combate à Fome 2014.

MDS. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação n. 2**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011, 180 p.

MIOTTO, Regina, C.; CAMPOS, Marta,S. **Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira**. Site:file:///C:/Users/usuario/Downloads/281-7789-3-PB.pdf

OURIQUES, N. A revolução democrática bolivariana. Uma utopia latino-americana, In: _____.(Org.) **Raízes no Libertador**. Bolivarianismo e poder popular na Venezuela. Florianópolis: Insular, 2005.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas e questões**. 3ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SALES, Míone Apolinário; MATOS, Maurílio Castro; LEAL, Maria Cristina. **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. (organizadores) – São Paulo: Cortez, 2004.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 6ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SHONS, Selma Maria. **Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. 3 ed. São Paulo. Cortez, 2008.

SOUZA, André Portela. **Políticas de distribuições de renda no Brasil e o Bolsa-Família** C-Micro Working Paper No.1/2011 Janeiro de 2011.

TRIVIÑOS, Augusto. Coleta de dados na pesquisa qualitativa. In. TRIVIÑUS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2013.