

# conhecer

Debate entre o  
público e o privado

# Impactos das políticas públicas de turismo e de regularização fundiária em Jericoacoara - Ceará

**Solange Maria da Conceição dos Santos**

*Doutoranda em Políticas Públicas - UECE*

*Mestra em Planejamento e Políticas Públicas - UECE*

**Roselane Gomes Bezerra**

*Doutora em Sociologia pela Universidade Federal – UFC*

*Professora do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) – UFC*

## Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a implementação das políticas públicas de turismo e de regularização fundiária pelo poder público estadual a partir dos anos 1990 na Vila de Jericoacoara. O Estado do Ceará, visando a frear ou acabar com as transações ilegais de compra e venda de terras e, ao mesmo tempo, buscando garantir a propriedade aos reais posseiros e impulsionar o turismo na área, por meio do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (Idace), iniciou a política pública fundamentada juridicamente na Lei Estadual n. 12.760/1997, destinada a regularizar as terras em Jericoacoara. Essa ação conferiu segurança jurídica aos investimentos realizados no setor turístico.

**Palavras-chave** políticas públicas; turismo; regularização fundiária; posse; propriedade.

## Abstract

This article aims to analyze the deployment of public policies relating to tourism and land regularization by the state public power from the 1990s in the Jericoacoara Village. The State of Ceará, aiming to stop or end illegal transactions in land purchase and sale and, at the same time, seeking to guarantee possession to actual owners and to boost tourism in the area, through the Ceará Institute of Agrarian Development (IDACE), initiated the public policy by having Ceará State Law No. 12,760/1997 as a legal basis, whose purpose is regularizing land ownership in Jericoacoara. This action provided investments made in the tourism sector with legal certainty. From the program's onset to January 11, 2016, 608,228.765 m<sup>2</sup> of area were distributed.

**Key words** public policy; tourism; land regularization; possession; property.

---

## Introdução

A paisagem urbana da Vila de Jericoacoara se apresenta, à primeira vista, como um lugar cercado por campos de dunas, com brisa, sol, praia rochosa e arquitetura rústica, remetendo à ideia de praia preservada, com hotéis e pousadas de fachadas luxuosas, marcada pelas várias línguas distintas ouvidas ao caminhar por suas ruas e seus becos assimétricos e tortuosos (ora estreitos, ora largos), sem pavimentação – longe, portanto, das lembranças narradas por antigos pescadores, moradores e turistas que descrevem suas aventuras e histórias de vida na chamada Jeri de antes do advento do turismo.

A arquitetura paisagística do local passou a ser construída nos anos 1980, com a criação da área de proteção ambiental (APA), que atrelou a ideia de paisagens naturais à ideia de preservação ambiental mediada pelo turismo. Jeri, como é carinhosamente conhecida, deixou de ser uma comunidade de pescadores e tornou-se um dos destinos turísticos mais procurados do Ceará; seu espaço se tornou mercadoria, vendida como cenário por meio de marketing intenso pelo chamado “Governo das Mudanças”. Segundo Nogueira (2016, p. 101), “Jericoacoara não é mais visitada, mas sim comprada como espaço de alegria, de lazer e oportunidade de um bom negócio”, sendo transportada nas imagens captadas pelos turistas de todo o mundo.

Esse processo se encontra relacionado com o turismo. Os nativos que haviam saído do local em busca de trabalho começam a retornar em busca das melhores oportunidades econômicas trazidas por essa atividade. Os visitantes que se encantavam com o local acabaram fixando residência e outros compraram a posse dos nativos e delegaram a estes a guarda até seu retorno; não raro, quando voltaram, o que havia sido adquirido já estava em posse de outras pessoas, assim, começaram a surgir conflitos relativos à posse da terra, acirrados pela disputa na aquisição de imóveis para a construção de hospedagens e restaurantes voltados à crescente atividade econômica do turismo.

Para fomentar a atividade turística, constatando o ambiente inseguro para o investidor, o Governo do Estado do Ceará deu início na Vila de Jericoacoara, na década de 1990 – por meio da Lei Estadual n. 12.760 (1997) e do Decreto Estadual n. 24.881 (1998), com apoio técnico do Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará (Idace) e da Superintendência Estadual do Meio Ambiente (Semace) –, à política pública de regularização fundiária, a priori buscando legitimar a posse dos habitantes e promover a urbanização do local sem recorrer à remoção da população para outras localidades.

## Área do estudo – Vila de Jericoacoara

A Vila de Jericoacoara se localiza no norte do Município de Jijoca de Jericoacoara, situado na costa oeste do Estado do Ceará (Costa Sol Poente), a aproximadamente 300

---

km de distância da capital, Fortaleza. Tem como atrativo turístico a chamada “Rota das Emoções”, que integra 14 municípios, nos estados do Ceará, do Piauí e do Maranhão. Sua paisagem natural apresenta cordões de dunas móveis, coqueirais, manguezais, restingas e diversas formações geológicas de grande potencial paisagístico e científico, que abrigam espécies raras da fauna e da flora. Em seu entorno se encontra o Parque Nacional de Jericoacoara (Parna)<sup>1</sup>, área de proteção permanente (APP), administrada e fiscalizada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

**Figura 1.** Pedra Furada: Cartão Postal de Jericoacoara.



Fonte: ItamaratyGovBr

Jericoacoara se destaca como um dos principais destinos turísticos do Ceará e tem sido amplamente divulgada entre os roteiros turísticos nacionais e internacionais. Em 2016, foi eleita destino número 1 da América do Sul e garantiu o terceiro lugar no prêmio “Choice Awards Travelers”, promovido pelo maior *site* de reservas do mundo, o TripAdvisor, que avaliou 43 destinos no mundo, selecionados pelo aumento das avaliações positivas de hospedagens, restaurantes e atrações turísticas locais (O Povo Online, 2016).

Sua inserção na rota internacional aguçou o olhar para o potencial turístico local, atraindo diversas pessoas de múltiplas nacionalidades que ali se instalaram – algumas em busca de uma vida sossegada. Fonteles (2000, p. 38) narra que “no final de 1989,

<sup>1</sup> Localizado no Ceará, foi criado em fevereiro de 2002, com área de 8.416 ha, a partir da recategorização parcial da APA criada em 1984. Seus limites foram redefinidos em junho de 2007.

---

Jericoacoara contava com aproximadamente 650 moradores nativos que se definiam como única família descendente de poucos patriarcas originais lá estabelecidos no início do século XX”.

Antes do turismo, os nativos só conheciam a pesca, o companheirismo, a vida pacata; segundo o Núcleo de Geografia Aplicada (Nuga) (Universidade Estadual do Ceará [UECE], 1985, p. 101), não havia “acentuadas divisões de classes, com uma população de características particulares e homogêneas nas suas atividades, que estavam voltadas para o extrativismo [e a] pesca”, além do comércio, da criação de rebanhos, da lavoura de subsistência e do artesanato, que se apresentavam como atividades secundárias.

## **A Vila de Jericoacoara sob ação das políticas públicas**

As funções estatais sofreram inúmeras transformações com o passar dos tempos; nos séculos XVIII e XIX, seu principal objetivo era a segurança pública e a defesa externa em caso de ataque inimigo (visão liberal), atualmente, afirma-se que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade. Para tanto, necessita desenvolver uma série de ações, metas e planos para atuar diretamente em diferentes áreas, tais como saúde, educação, meio ambiente, reforma fundiária e turismo.

Essa atuação do Estado se mostra necessária, uma vez que a modernidade fez emergir as questões das classes sociais, das associações, das organizações e dos movimentos, que representam os interesses de cada grupo social (Henz & Anjos, 2014, p. 4), fazendo com que a vida em sociedade seja complexa e frequentemente envolva conflitos: de opinião, de interesses, de valores etc.

Entretanto, o Estado atua a partir de diferentes influências territoriais que interferem no planejamento e na criação de políticas públicas específicas para cada uma das áreas demandadas (Henz & Anjos, 2014, p. 7).

Ao definir políticas públicas, Dias (2003, p. 121) afirma que elas constituem um “conjunto de ações executadas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade”. São formadas por “linhas de ação que buscam satisfazer ao interesse público e têm que estar direcionadas ao bem comum”. Assim, as políticas públicas refletem, a um só tempo, pensamento e ação do governo em favor do bem coletivo.

Souza (2006, p. 26) afirma que “políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação”.

Rua e Romanini (2013, p. 1) explicam que “as políticas públicas são resultantes das atividades política: compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”.

---

Nesse sentido, depreende-se que o Estado atua, de modo imperativo, valendo-se de um arcabouço jurídico próprio, assim, diversos atores podem estar envolvidos, em maior ou menor grau, nas diversas fases e atividades da política pública, mas seu envolvimento depende de decisões indispensáveis do Estado – que podem advir de diversos instrumentos, a legislação vigente ou a criação de leis e normas (Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; Lei Orçamentária Anual – LOA; decretos, regulamentos etc.) – para a construção de estradas, posto de saúde, fiscalização, regulação, mídias, transferência de renda (Bolsa Família, Programa Universidade para Todos – ProUni), incentivos fiscais (redução de Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, para fomentar as vendas da indústria) etc.

Governos interessados em promover o desenvolvimento socioeconômico regional e local entendem que o turismo pode ser um poderoso aliado na concretização de seus objetivos. Nesse contexto, tornou-se “objeto de desejo” de muitos gestores em diversas regiões.

A atividade econômica do turismo representa um conjunto de atividades produtivas que interessa a todos os setores econômicos de um país ou de uma região e é considerada uma força econômica das mais importantes do mundo, pois estimula fenômenos de consumo, originando renda e potencializando mercados onde a oferta e a procura se encontram, enfim, repercute em outros setores da economia, provocando uma reação em cadeia que causa um efeito multiplicador e influencia o emprego, a renda, a indústria e o comércio.

O turismo se torna atrativo para os governantes e as demais autoridades responsáveis pelo planejamento e a implantação de políticas públicas, que visam ao desenvolvimento regional. Entretanto, apesar da atividade gerar benefícios na comunidade, pode, em virtude de crescimento desordenado, provocar efeitos mais nocivos do que benéficos.

Coriolano e Silva (2005), na mesma linha de pensamento, advogam que o turismo é “uma atividade que implica o consumo dos espaços com diversidade de formas de utilização de paisagens e de negócios” e “quando realizado de acordo com o modo capitalista abusivo de exploração do trabalho, oferece respostas compatíveis com o que se propôs: moderniza, tecnifica, instrumentaliza e faz acumular e concentrar riqueza” (CORIOLANO, 2006, P.220).

Já Coriolano, Araújo e Vasconcelos (2009, p. 76) afirmam que:

É claramente uma mercadoria capitalista, movimenta os fluxos humanos ou turísticos, transformando o real por meio de representações. A cidade dos turistas não é mesma dos residentes, revelando as contradições da sociedade de consumo.

---

Todavia, embora a atividade turística possa representar uma excelente alternativa para o desenvolvimento local e/ou regional, faz-se necessário avaliar seus aspectos negativos, como os impactos no meio ambiente, na identidade local e nos patrimônios (natural e cultural), de modo a criar políticas públicas capazes de minimizar os danos e promover a melhoria da qualidade de vida da comunidade receptora, privilegiando a questão social e tornando a questão econômica uma consequência em vez de uma causa.

Nesse contexto, visando a fomentar a atividade turística, o Governo do Estado do Ceará, deu início na Vila de Jericoacoara, na década de 1990 – por meio da Lei Estadual n. 12.760 (1997) e do Decreto Estadual n. 24.881 (1998), com apoio técnico do Idace e da Semace –, à política pública de regularização fundiária, *a priori* buscando legalizar a posse dos habitantes e promover a urbanização do local, a fim de criar a infraestrutura necessária para atender à demanda turística.

O termo *regularização fundiária* vem, ao longo do tempo, assumindo significados diferentes e conceitos mais abrangentes, sofrendo uma evolução em sua compreensão como política pública. Mais do que simplesmente regularizar o terreno para determinados fins, em seu sentido mais original, cobre diversas dimensões (Cardoso, 2010). Esse termo é utilizado para designar a atuação destinada a revestir de maior proteção a posse sobre determinado imóvel. Isso pode ocorrer mediante a instituição de um título de propriedade ou de outro direito real. Oliveira (2001, p. 41) apresenta a seguinte definição:

A regularização fundiária é o procedimento pelo qual se busca tornar lícita, isto é, amparada pelo Direito, a ocupação da terra nos casos em que o acesso àquele bem tenha ocorrido de modo irregular.

Nesse diapasão, o aspecto jurídico visa a atribuir o domínio ou a posse da terra, de modo a conferir segurança aos ocupantes de terras que legalmente não lhes pertencem. Dentre os autores pertinentes, destaca-se Alfonsin (2007, p. 78), que apresenta uma definição clássica de regularização fundiária plena no âmbito do direito urbanístico:

Regularização fundiária é um processo conduzido pelo poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.

---

Gonçalves (2009, p2) afirma que regularização fundiária consiste em “regularizar a posse dos habitantes e promover a urbanização do local sem recorrer à remoção da população para outras localidades; com frequência, o termo se limita à transferência de títulos fundiários, sobretudo os de propriedade privada.”

Entende-se, *a priori*, que a regularização fundiária deve ser uma política pública que contribua para beneficiar a comunidade onde será implantada, devendo ser construída por meio de ações que possibilitem o controle e a participação dos membros interessados e executada de forma sustentável ambiental, econômica e socialmente, de modo justo e transparente, a fim de obedecer aos ditames da função social da propriedade, bem como de legitimar a propriedade da terra para seus reais donos.

O Governo do Estado do Ceará promoveu a regularização fundiária em Jericoacoara a partir da arrecadação das terras devolutas<sup>2</sup> e seus respectivos registros em cartório. Esse processo contemplou o levantamento dos lotes, o cadastramento dos detentores, o reconhecimento da posse, e por fim, a distribuição dos títulos de propriedade.

Nesse sentido, Diniz (2009, p. 38) advoga que o instituto da posse se encontra definido de forma indireta no Código Civil de 2002 (Lei n. 10.406, 2002), por meio do conceito de possuidor elencado no art. 1.196; assim, afirma a autora: “vê-se que ‘a posse’ é o exercício, pleno ou não, de fato dos poderes constitutivos do domínio ou somente de alguns deles, como no caso dos direitos reais sobre coisas alheias”.

Como prevê o art. 1.200 do Código Civil de 2002 (Lei n. 10.406, 2002), “é justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária”. Nos ensinamentos de Gonçalves (2009, p. 66), a posse “é aquela isenta de vícios, aquela que não repugna ao direito, por ter sido adquirida por algum dos modos previstos na lei, ou, segundo a técnica romana, a posse adquirida legitimamente, sem vício jurídico externo”.

O modo de aquisição da posse pode ser *originário*, aquele que independe da anuência do antigo possuidor, segundo Diniz (2009, p. 67), ou *derivada*, que requer a existência de uma posse anterior e é transmitida ao adquirente, em virtude de um título jurídico, com a anuência do possuidor primitivo, sendo, portanto, bilateral.

Em se tratando do instituto jurídico da “propriedade”, Locke (2001, p. 156) entende que cabe ao Estado, como organização civil, a função de proteger a propriedade em suas variadas facetas: “a preservação da propriedade é o objetivo do governo, e a razão por que o homem entra na sociedade”. O cerne do conceito de propriedade do autor se baseia no direito natural, assim como o direito à vida e o direito à liberdade.

No Código Civil de 2002 (Lei n. 10.406, 2002), considera-se proprietário aquele com a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, além do direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

**2** Áreas sem destinação pública, ou seja, não se encontram destinadas a uso específico pelo poder público e que não estão integradas ao patrimônio do particular.

---

Fazendo a distinção entre *posse e propriedade*, pode-se inferir que esta é uma *situação de direito*, ancorada na lei, e a aquela é uma *situação de fato*, protegida pela lei. Perde-se a posse quando cessa, mesmo contra a vontade do possuidor, o poder sobre o bem. Já a propriedade se perde por alienação, pela renúncia, por abandono, por perecimento e por desapropriação.

## **Turismo: imagens, conflitos e inovações na Vila de Jericoacoara e em seu entorno**

O turismo depende fundamentalmente de espaços turísticos, que são notadamente de duas dimensões: espaços-natureza e espaços-patrimônio. Nos espaços-natureza, como a Vila de Jericoacoara, tanto praias como montanhas e parques naturais são áreas predominantemente ocupadas por populações de pescadores artesanais, no caso das áreas litorâneas, e por agricultores e coletores que praticam uma agricultura de subsistência, no caso das áreas naturais e montanhas. Em ambas as situações, o comum é que os grandes investidores, quando não o próprio Estado, promovam o deslocamento forçado das populações que residem nessas áreas turísticas (Rodrigues, 2015, p. 84).

A combinação entre natureza e turismo atrelada à imagem de Jericoacoara, como em outras localidades, aguçou o olhar do mercado imobiliário. Nessa linha de pensamento, Coriolano (2006, p. 159) afirma:

Existe no litoral uma forte disputa de terras. Este espaço foi ocupado tradicionalmente pelas chamadas comunidades nativas [...] que foram pressionadas a vender suas propriedades para a instalação dos equipamentos turísticos, hotéis, *resorts*, parques aquáticos. Enquanto o litoral constituía apenas uma reserva de valor, essa ocupação tradicional pelas comunidades pesqueiras era mais pacífica, contudo, com a descoberta do litoral para o lazer e o turismo, acelerou-se o processo de expulsão de nativos e expropriação de terras para as segundas residências e para o turismo, desrespeitando o direito das comunidades tradicionais.

A construção da imagem turística da Vila de Jericoacoara se iniciou nos anos 1980 e foi intensificada a partir de então por políticas públicas estaduais que visavam a tornar o estado um polo receptor de turismo. Segundo Nogueira (2016, p. 79-80) o “Estado ao lado da iniciativa privada são os maiores produtores da imagem que vende a vila” desde 1984, com a criação da APA, a produção das mídias atrelava a paisagem natural da vila à ideia de

---

proteção ambiental. Em 1986, a Rede Globo de Televisão, por meio do programa *Fantástico*, exibiu uma reportagem divulgando a praia de Jericoacoara (Coriolano, 2006).

Esse *marketing* atraiu turistas, segundo Fonteles (2000, p. 149), e esse aumento de fluxo turístico, nacional e internacional, tornou-se incompatível com a infraestrutura local, “trazendo problemas à população receptora, desequilibrando os ecossistemas, criando um turismo desordenado, comprometendo a qualidade de vida dos moradores”. O autor cita diversas manchetes de jornais que divulgaram Jeri na época, por meio de “textos e fotografias de paisagens encantadoras, convidativas para quem deseja visitar ambientes naturais e bucólicos” (Fonteles, 2000, p. 163).

A pequena Vila de Jericoacoara, constituída por casas de taipas e pedra, com jangadas à beira-mar passou por um processo de transformação com a chegada do turismo: seu espaço foi moldado, planejado para atender aos interesses de grupos e frações de classes que se apropriaram privadamente de seus espaços. Sua imagem foi produzida para atender aos interesses do capital, utilizando um forte apelo de marketing por parte do governo estadual e dos empresários estrangeiros e nacionais dos ramos de serviços e comércio.

O espaço social da Vila de Jericoacoara é um produto social. O cotidiano é construído dia a dia, a própria arquitetura e urbanização sofreram grandes alterações desde a chegada do turismo. As relações de sociabilidade dos nativos entre eles e com os demais habitantes (estrangeiros ou turistas) são trabalhadas no cotidiano e, concomitantemente, há atuação da força política, do capital privado e do Estado, que visam a dominar o espaço. Jericoacoara não se comporta somente como um lugar de consumo de produtos, mas como um lugar de consumo de imagem, fundamental para uma cidade que depende do turismo e o tem como principal atividade econômica.

A orla passou a ser ocupada por hotéis luxuosos, que disputam espaço com a paisagem natural do lugar. O *site* TripAdvisor (n.d.) apresenta 6 hotéis de luxo na vila, todos localizados na orla: Pousada Vila Kalango; Hotel Hurricane Jeri; Essenza Hotel; Blue Residence Hotel; The Chili Beach Boutique Hotel & Resort; e Hotel Casa de Areia.

Em decorrência da valorização da terra surgiu a especulação imobiliária, que Novaes (1987 como citado em Fonteles, 2000, p. 181) identificou em Jericoacoara como consequência de dois tipos de ação:

1. Turista que compra e destrói o barraco do pescador no centro da vila, para construir a sua casa de temporada;
2. Chegada de pessoas de fora de Jericoacoara que receberam terras como herança; constroem casas, algumas para temporada, e consideram-se nativos.

---

Molina (2007, p. 6) narra que boa parte dos moradores nativos venderam suas terras aos donos de pousadas e restaurantes e deslocaram-se para uma área mais afastada da vila, formando uma favela, conhecida como “Nova Jeri”. Depreende-se que os preços dos imóveis influenciam o deslocamento da população para as zonas periféricas do lugar, gerando conflitos e invasões irregulares<sup>3</sup>. Fonteles (2000, p. 185)<sup>4</sup> afirma que não existia entre os nativos um consenso sobre as questões de compra e venda de lotes, “para uns, a venda da terra se fez necessária para que pudessem melhorar a sua casa e receber o turista. Para outros, a questão é problemática e preocupante”.

Caminhando pelas ruas e becos é possível encontrar várias placas de “vende-se” ou “aluga-se” e os preços dos imóveis variam conforme a localização: quanto mais próximos à praia e à Rua Principal, mais valorizados são, como narrou o corretor local.

Os hotéis de luxo e os restaurantes, localizados especialmente na orla, estão concentrados nas mãos de empresários que chegaram em Jeri desde antes do turismo de massa. Muitos vieram e apaixonaram-se pelo local, compraram as terras dos antigos pescadores e, dotados de visão empresarial, começaram a explorar a área construindo pousadas e/ou restaurantes.

Tais construções destoam da realidade do lugar; um exemplo é a “Nova Jeri”, ocupada de forma desordena em decorrência do valor de aquisição da terra. Nessa zona periférica estão localizados os equipamentos públicos (creche, escola, unidade de pronto atendimento – UPA). As casas são simples, sem muita estrutura, salvo algumas exceções – que dão sinais de que o turismo, aos poucos, também está se apropriando dessas áreas. Muitos imóveis são destinados para aluguel e empregados das pousadas e hotéis – o valor relativo a um quarto e sala passa de R\$ 1.000,00.

Com o turismo, os imóveis passaram a ter maior procura, expulsando os moradores para as áreas periféricas. Muitos moradores venderam suas propriedades na área central e migraram para outras comunidades; outros passaram a residir na Sede de Jijoca de Jericoacoara ou mudaram para Camocim, abrindo mão de seu espaço natural para dar lugar aos empreendimentos turísticos.

Outros que chegaram, sem condições de alugar ou comprar um imóvel para servir de moradia, dado o elevado custo de vida, passaram a construir ou invadir áreas públicas

---

**3** Em 2014, cerca de 200 pessoas invadiram uma área pertencente ao Governo do Estado do Ceará, destinada a abrigar escolas, praças e até uma unidade de pronto atendimento (UPA). Esse fato foi noticiado na imprensa e detalhado no blog Sobral Notícias (2014), o Conselho Comunitário se pronunciou contra as invasões, afirmando que “a população, inclusive nativos, se revoltou porque as pessoas de fora vinham e construíam em Jeri como invasores e a própria população não pode” (Diário do Nordeste, 2014). Segundo a reportagem, o Deputado Estadual João Jaime afirmou que “são pessoas que vieram de fora e não fazem parte da comunidade” (Diário do Nordeste, 2014).

**4** Há relatos completos dos moradores em Fonteles (2000, p. 185).

---

no entorno da Vila de Jericoacoara – a exemplo das construções irregulares no Parna ou na Nova Jeri.

## **Requalificação e regularização fundiária**

Visando a diminuir os conflitos, impulsionar o desenvolvimento turístico e evitar a degradação ambiental o Governo do Estado do Ceará iniciou o processo requalificação da Vila de Jericoacoara em abril de 2002, com licença para construção emitida pela superintendência estadual do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), tendo como objetivo geral o ordenamento, a estruturação e a requalificação do espaço urbano da vila, visando à sua consolidação como polo de turismo. Molina (2007, p. 11) descreve:

No intuito de incrementar a atividade turística, o governo estadual, juntamente com investimentos estrangeiros, criou, em 1999, o Plano Diretor de Jericoacoara, e um dos desdobramentos deste plano é o Projeto de Requalificação Urbana da Vila de Jericoacoara, que previa a construção de um centro cultural e de turismo, um mercado público, creche, oficina de artesanato, centro esportivo, posto de saúde, posto policial, parque do cemitério, quiosques e serviços de terraplanagem, urbanização, paisagismo, sinalização de vias, estacionamento, além também de dar início à licitação para a implantação do sistema de esgotamento sanitário de Jericoacoara.

A criação do Plano Diretor, em 1999, visou a fomentar a atividade turística e teve como desdobramento o Projeto de Requalificação Urbana da Vila de Jericoacoara, prevendo a construção de equipamentos e serviços públicos, como a construção do mercado público, da creche, do posto de saúde, do posto policial, do parque do cemitério, além da urbanização, do paisagismo, da sinalização de vias e do estacionamento.

Essa política foi o embrião para a expansão do espaço urbano, dando os primeiros sinais de crescimento territorial em função do crescimento da atividade do turismo; os imóveis passaram a ter maior procura, entretanto, a transação não tinha segurança jurídica, as narrativas dos nativos dão conta de que, não raro, o mesmo terreno era vendido mais de uma vez, principalmente para os estrangeiros que se encantavam com o local.

Concomitantemente ao processo de requalificação, o governo estadual, visando a frear ou acabar com as transações ilegais de compra e venda de terras e, ao mesmo tempo, buscando garantir a propriedade aos reais posseiros e impulsionar o turismo na área, por meio do Idace, adotou ações para criar uma política pública – fundamentada juridicamente

---

na Lei Estadual n. 12.760 (1997) e regulamentada pelo Decreto Estadual n. 24.881 (1998) – destinada a regularizar as terras em Jericoacoara.

O primeiro procedimento administrativo realizado pelo Governo do Estado do Ceará foi a busca em cartórios da região (Acará e Camocim, entre outros), para identificar em nome de quem estava registrada a propriedade da área. Esse procedimento teve início a partir do Processo Administrativo n. 95076047-1/95, como consta no primeiro “considerando” da Portaria Estadual n. 451 (1997):

Portaria nº 451/97

CONSIDERANDO a inexistência de domínio particular legitimamente desmembrado pelo Estado do Ceará sobre a área denominada “JERICOACOARA”, antigo Serrote, localizada no município de Jijoca de Jericoacoara-CE, conforme faz prova a Certidão Negativa da Inexistência de Matrícula e/ou Registro ou Transcrição da Transmissão Imobiliária expedida pelo Titular do 2º Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Acará-CE, constante do Processo Administrativo nº 95076047-1/95 [...].

Finalizadas as buscas, concluiu-se que os imóveis existentes na Vila de Jeri não tinham documentos de propriedade<sup>5</sup>, todos os que se diziam proprietários eram na realidade posseiros, inclusive os não nativos (nacionais e estrangeiros) que haviam comprado lotes dos nativos, em virtude da posse se transmitir aos herdeiros ou legatários do possuidor com os mesmos caracteres.

Assim o Estado “arrecadou” esses imóveis e registrou-os no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Acará, sob a Matrícula n. 2.338, Livro 2-H, folhas 274, em 8 de outubro de 1997, como terras devolutas<sup>6</sup>, como se verifica aqui:

Portaria nº 451/97

RESOLVE: Arrecadar Sumariamente, incorporando ao Patrimônio do Estado do Ceará – CGC nº 079954480/0001-79, a área de 55.3761 ha (cinquenta e cinco hectares, trinta e sete ares e sessenta e um centiares), conforme descrição do perímetro [...].

Todas as áreas registradas nos órgãos competentes como de propriedade de terceiros foram preservadas e reconhecidas. No mesmo ano, já com o registro de propriedade das

---

**5** Para a distinção entre posse e propriedade, ver p. 77.

**6** Para consultar as definições, ver p. 73.

---

terras, o Governo do Estado do Ceará iniciou a Política Pública de Regularização Fundiária na Vila de Jericoacoara, por meio da Lei Estadual n. 12.760 (1997), que dispõe:

Art. 1º Fica autorizada a alienação, a qualquer título, do imóvel pertencente ao patrimônio do Estado do Ceará localizado no Município de Jijoca, denominado JERICOACOARA, antigo SERROTE, com área de 55.3761 ha [...], adquirido em 08 de outubro de 1997, objeto da matrícula nº 2.338, Livro 2-H às fls. 274 do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Acaraú-CE.

Em 24 de abril de 1998, o Ceará regulamentou a Lei Estadual n. 12.760 (1997), por meio do Decreto Estadual n. 24.881 (1998), estabelecendo procedimentos visando à regularização fundiária e alienação das terras.

No corpo do Decreto Estadual n. 24.881 (1998), art. 5º, *caput* e incisos, são estabelecidos os critérios e as regras para a legitimação da posse, dentre elas:

1. As ocupações deveriam ser mansas e pacíficas (art. 5º);
2. Os ocupantes de uma só posse ou aqueles que possuíam duas ou mais, sendo uma “para moradia e as demais destinadas a quaisquer outras atividades”, teriam a posse de moradia regularizada sem ônus, desde que, a “renda familiar” anual não fosse superior a 25 (vinte e cinco) salários mínimos e que estivesse na “posse mansa e pacífica” há pelo menos 5 (cinco) anos, “por si ou por seus antecessores (inciso I);
3. Os posseiros de imóveis (pessoas físicas ou jurídicas) que “não se destinavam para moradia permanente e direta do detentor e sua família” para efeito de regularização deveriam efetuar pagamento ao “Estado do valor de mercado da terra nua” (inciso II). Em se tratando de pessoa jurídica, antes da alienação deveria apresentar Certidão Negativa de Débitos estadual (inciso III). Sendo pessoa física, teria direito de preferência desde que os imóveis, objeto de posse, estivessem “destinados a atividades econômicas ou de lazer” (inciso IV);
4. As áreas que não ocupadas, seriam alienadas por meio de procedimento licitatório (inciso V), em virtude de serem bens de propriedade do Estado e para que sejam alienadas se faz necessário obedecer ao processo de licitação, cujo regramento se encontra disposto na Lei Federal n. 8.666/1993;
5. O último inciso (VI) delega a Comissão Especial a apreciação e a decisão dos casos não contemplados no decreto.

Frisa-se que, como disposto no art. 2º, criou-se uma Comissão Especial, sob a coordenação do Idace, com a participação da Semace, para “proceder aos atos de regularização e alienação das terras”. Ao Conselho Comunitário, por meio do Comitê de Acompanhamento, caberia referendar ou não, de acordo com o caso concreto, o reconhecimento das posses aos detentores.

---

Ressalta-se, ainda, que recorrendo à metodologia para revisar/aprovar/reprovar, bem como ao critério de seleção dos beneficiários adotado, não foi possível obter maiores informações do Idace, apesar das várias tentativas realizadas com a finalidade de obter acesso às atas e aos documentos que embasaram o processo de regularização, o órgão alegou, via Diretor de Projetos, que as atas haviam sido extraviadas e que os arquivos se encontram em meio físico, o que dificulta muito o acesso ao acervo referente aos registros do cadastramento.

### **Evolução quantitativa da distribuição dos títulos de reconhecimento de posse de 2001 a 2016 pelo Idace**

As relações elaboradas pelo Idace referentes aos dados cadastrais dos imóveis na Vila de Jericoacoara nos anos de 2005, 2007 e 2016 possibilitou uma projeção do número de títulos distribuídos desde o levantamento cadastral ocorrido no início do programa, em 2001, até o ano de 2016.

Outro dado relevante é que as relações elaboradas pelo Idace são acumulativas, ou seja, a cada publicação se incorporam novas áreas às já existentes nos anos anteriores, possibilitando uma análise com base nos novos dados inseridos a cada nova edição da relação.

Entre o início do programa de regularização fundiária com base na Relação Geral de Imóveis Urbanos e seus Detentores, de 2001, até o ano de 2005 ocorreu um aumento de 22% na Relação de Imóveis de Jericoacoara, passando de 515 detentores cadastrados para 662. Neste número estão inseridos os entes públicos que receberam lotes, assim como as instituições religiosas e o Conselho Comunitário de Jericoacoara.

Na relação de 2007 se verifica um acréscimo de 25 nomes, chegando a um total de 687 imóveis, e em 2016 esse número passou para 710 imóveis, ou seja, 195 lotes a mais distribuídos pelo Idace em relação a 2001. O Gráfico 1 representa a evolução na distribuição dos títulos de 2001 a 2016.

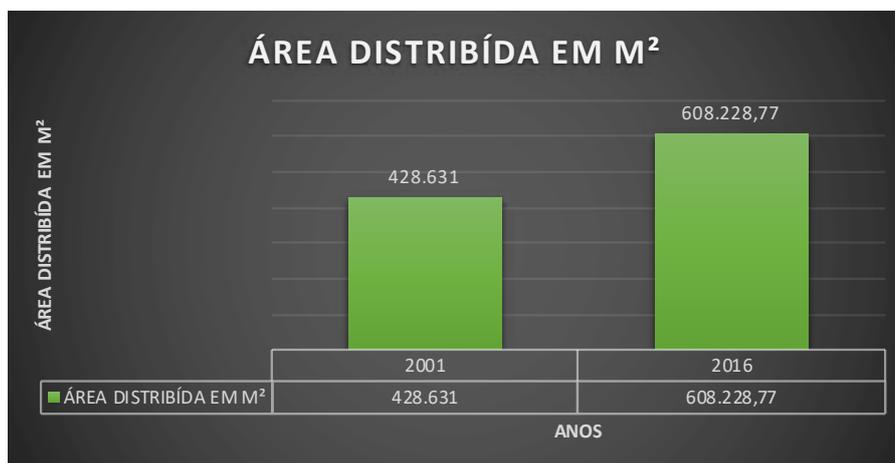
**Gráfico 1 – Evolução da distribuição dos títulos (2001-2016)**



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Outro ponto verificado: até 11 de janeiro de 2016 foram distribuídos 608.228,765 m<sup>2</sup> de área. Comparando com a relação geral de 2001, verifica-se um aumento de aproximadamente 42% da área inicial.

**Gráfico 2 – Área distribuída em m<sup>2</sup> (2001-2016)**



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Entretanto, não foi possível analisar os critérios utilizados pelo Idace para o aumento de aproximadamente 37,5% do número da distribuição dos títulos, assim como o acréscimo

---

de 53.352,484 m<sup>2</sup> de área distribuída, isso sem contar com a área que ainda pertence ao governo estadual, a exemplo da UPA, que não aparece no documento analisado.

Os processos de arrecadação<sup>7</sup> de terras realizados pelo Idace, entre 1997 e 2016, a área total perfaz 6.238,5571 ha (seis mil, duzentos e trinta e oito hectares, cinquenta e cinco ares e setenta e um centiares). Contudo, de acordo com o art. 1º da Lei Estadual n. 12.760 (1997)<sup>8</sup>, a área autorizada para alienação era de 55,3761 ha, ou seja, 553.761 m<sup>2</sup>, como consta na primeira escritura pública de Matrícula n. 2.338, Livro 2-H, folhas 274, registrada no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Acaraú em 8 de outubro de 1997. Indague-se como foi possível distribuir 607.113,484 m<sup>2</sup> conforme a relação de 2016 se a lei pertinente disponibilizou apenas 553.761 m<sup>2</sup>? Qual instrumento legal autorizou a ampliação? Quais estudos foram feitos? Qual regramento foi obedecido para a distribuição dos novos títulos? Qual é a área remanescente pertence ao Estado?

## Conclusão

O turismo criou novas oportunidades de renda para os nativos de Jericoacoara, porém, gerou mudanças sociais, econômicas e culturais, sobretudo no espaço urbano, onde ocorreram os maiores impactos. O processo de requalificação, aliado ao processo de regularização fundiária, causou a expansão urbana, a implantação dos equipamentos públicos e o deslocamento da população para outras áreas, fazendo surgir, nos espaços periféricos, uma nova realidade, distinta daquela construída, produzida e vendida para o turismo. Assim, constata-se que no espaço urbano da Vila de Jericoacoara há duas realidades: a Jeri, conhecida internacionalmente e vendida como paraíso turístico; e a Nova Jeri, com seus conflitos sociais e fundiários, aparentemente desiguais.

O processo de segregação socioespacial é nítido em Jeri e na Nova Jeri: as áreas mais próximas da orla da praia e do centro são mais valorizadas e mais bem cuidadas, priorizando-se os investimentos em infraestrutura básica e turística. O local se caracteriza, principalmente, por estabelecimentos comerciais voltados a atender aos turistas, além de possuir maior investimento em infraestrutura nas ruas em que há maior circulação de visitantes. Assim, a Jericoacoara conhecida internacionalmente possui ruas e becos

**7** A primeira arrecadação, ocorrida em 08/12/1997, a área arrecadada foi de 55.3761 ha, conforme a Matrícula n. 2.338, Livro 2-H, folhas 274, registrada no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Acaraú. A Segunda ocorreu em 31 de março de 2000, conforme Registro no Cartório Liberty Morais da Comarca de Jijoca de Jericoacoara, Matrícula 12, Livro 2-A, folhas 31/32.

**8** Art. 1º Fica autorizada a alienação, a qualquer título, do imóvel pertencente ao patrimônio do Estado do Ceará localizado no Município de Jijoca, denominado JERICOACOARA, antigo SERROTE, com área de 55.3761 ha [...], adquirido em 08 de outubro de 1997, objeto da matrícula nº 2.338, Livro 2-H às fls. 274 do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Acaraú-CE.

---

voltados ao comércio turístico: pousadas, restaurantes, pizzarias, lanchonetes, sorveterias e lojas de conveniência, que convivem lado a lado, disputando espaço físico e ocupando espaço público a fim de alimentar toda a cadeia produtiva do turismo.

Na Nova Jeri, por sua vez, em zonas mais próximas ao centro da vila, as casas têm uma melhor estrutura, existem pequenos comércios voltados aos trabalhadores e nativos. Na região, próxima à entrada da vila, vizinha ao estacionamento, estão concentrados os equipamentos públicos municipais, observa-se uma zona mais esquecida pelo poder público e pela iniciativa privada. As casas, em sua maioria, são destinadas à moradia, pequenas áreas são alugadas e muitas delas foram ocupadas irregularmente – ou por caracterizarem invasão ou por terem sido ampliadas, passando a incorporar também o espaço público.

A atividade turística forçou ao Governo do Estado do Ceará a elaborar um programa de regularização fundiária, haja vista os conflitos relacionados à compra e venda irregular de terras, grilagens, especulação imobiliária, com o objetivo de fixar o nativo, mas, na realidade forneceu condições jurídicas aos empresários (brasileiros e estrangeiros) que haviam comprado a posse dos nativos a investirem no local. Com as terras regularizadas, os empresários investiram em infraestrutura voltada ao turismo, por exemplo: meios de hospedagem e restaurantes. O título de propriedade, distribuído pelo Idace, conferiu segurança jurídica para investir na atividade turística.

Outro aspecto a destacar é que a política pública de regularização não privilegiou os nativos, mas aqueles que comprovavam a posse da terra, sejam nativos, brasileiros ou estrangeiros. Estes, embora não nativos, permanecem até hoje com a propriedade e são os responsáveis, junto com os agentes públicos locais e estaduais, por divulgar Jericoacoara para o mundo, logicamente defendendo interesses próprios, com a intenção de obter lucro após os investimentos realizados. O poder econômico desses atores é tão forte que, não raro, interfere no poder político local. O Conselho Comunitário já não possui tanta força política, existem vários grupos organizados em Jericoacoara distribuídos em associações (transporte, crocheteiras, catadores, guarda-sol, empresários etc.) que buscam defender interesses próprios. Não existe um grupo coeso ou uma liderança política organizada, no sentido de reivindicar benefícios para a comunidade em geral, o que se verifica é que os interesses são de grupos e não coletivos.

Sugere-se que – em decorrência dos interesses envolvidos (terra, capital, poder) e visando a avaliar o programa de regularização fundiária implantada em Jericoacoara – o Governo do Estado do Ceará realize recadastramento da área e novo georreferenciamento, sobretudo por já terem passado 18 anos desde sua implantação.

---

## Referências

- Alfonsin, B. (2007). O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In R. Rolnik (Org.), *Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes* (pp. 68-98). Brasília, DF: Ministério das Cidades.
- Cardoso, B. K. (2010). *Efeitos da regularização fundiária: estudo de caso em assentamentos precários de Santa Catarina* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC.
- Coriolano, L. N. (2006). *O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza*. São Paulo, SP: Annablume.
- Coriolano, L. N., Araújo, A. M. M., & Vasconcelos, F. P. (2009). *Arranjos produtivos locais do turismo comunitário: atores e cenário em mudanças*. Fortaleza, CE: Ed. UECE.
- Coriolano, L. N. & Silva, S. B. M. (2005). *Turismo e geografia: abordagens críticas*. Fortaleza, CE: Ed. UECE.
- Decreto Estadual n. 24.881*. (1998, 24 de abril). Fortaleza, CE.
- Diário do Nordeste. (2014, 21 de maio). *Terrenos públicos são ocupados ilegalmente na Vila de Jericoacoara*. Recuperado de <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/regiao/terrenos-publicos-sao-ocupados-ilegalmente-na-vila-de-gericoacoara-1.1019456>
- Dias, R. (2003). *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo, SP: Atlas.
- Diniz, M. H. (2009). *Curso de direito civil brasileiro: direito família* (24a ed.). São Paulo, SP: Saraiva.
- Fonelles, O. J. (2000). *Jericoacoara: turismo e sociedade*. Sobral, CE: Ed. UVA.
- Gonçalves, C. R. (2009). *Direito civil brasileiro* (4a ed.). São Paulo, SP: Saraiva.
- Gonçalves, Rafael Soares. *Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial*. *Estud. av.*, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142009000200017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200017&lng=en&nrm=iso)>. access on 27 Feb. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142009000200017>.
- Henz, A. P., & Anjos, F. A. (2014). A construção de políticas de turismo no Brasil: abordagens sobre estado, governo, políticas públicas e descentralização. In *Anais do 11o Seminário Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Turismo*. Fortaleza, CE.
- Lei n. 10.406*. (2002, 10 de janeiro). Institui o Código Civil. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm)
- Lei Estadual n. 12.760*. (1997, 4 de dezembro). Fortaleza, CE.
- Locke, J. (2001). *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil* (3a ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.

- 
- Molina, F. S. (2007). *A produção do espaço pelo e para o turismo: o caso da praia de Jericoacoara, Ceará, Brasil*. Recuperado de <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egall12/Geografia-socioeconomica/Geografiaturistica/25.pdf>
- Nogueira, D. S. (2016). *A produção do espetáculo em Jericoacoara-CE* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Oliveira, I. C. E. (2001). *Estatuto da Cidade: para compreender*. Rio de Janeiro, RJ: Instituto Brasileiro de Administração Municipal.
- O Povo Online. (2016, 7 de dezembro). *Praia de Jericoacoara é eleita destino número 1 da América do Sul*. Recuperado de <https://www.opovo.com.br/noticias/brasil/2016/12/praiadejericoacoara-e-eleita-destino-numero-1-da-america-latina.html>
- Portaria Estadual n. 451*. (1997, 21 de julho). Fortaleza, CE.
- Rodrigues, L. C. (2015, abril). Turismo em espaços urbanos: processos de turistificação no Nordeste brasileiro e no Caribe mexicano. *Revista Iberoamericana de Turismo*, 2015(5), 81-104.
- Rua, M. G., & Romanini, R. (2013). *Para aprender políticas públicas*. Brasília, DF: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas.
- Sobral Notícia. (2014, 21 de maio). *Jeri invadida pede socorro*. Recuperado de <https://sobralnoticia.blogspot.com/2014/05/jeri-invadida-pede-socorro.html>
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45.
- Uchôa, A. (n.d.). *Banco de imagens de fotos do Brasil*. Recuperado de <http://www.pbase.com/alexuchoa>
- Universidade Estadual do Ceará. (1985). *Área de Proteção Ambiental: Jericoacoara*. Fortaleza, CE: Núcleo de Geografia Aplicada.
- TripAdvisor. (n.d.). *Hotéis de luxo: Jericoacoara*. Recuperado de [https://www.tripadvisor.com.br/Hotels-g303297-zff12-Jericoacoara\\_Jijoca\\_de\\_Jericoacoara\\_State\\_of\\_Ceara-Hotels.html](https://www.tripadvisor.com.br/Hotels-g303297-zff12-Jericoacoara_Jijoca_de_Jericoacoara_State_of_Ceara-Hotels.html)

# Mediação de conflitos no ambiente escolar para promover a cultura de paz

**Diana Elizabette Lima do Amaral**

*Mestra em Planejamento e Políticas Públicas - UECE*

**Jeannette Filomeno Pouchain Ramos**

*Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará - UFC*

*Professora do Instituto de Humanidade e Letras (IHL) da UNILAB*

## Resumo

A mediação procura ensinar os membros da comunidade escolar a olhar as diferenças com respeito e tolerância, traçando novos caminhos na construção das relações e fortalecendo o diálogo e a paz. Assim, o locus da pesquisa foi a Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio “Senador Osires Pontes”, situada em uma região considerada violenta, uma das escolas piloto que compõem o projeto “Célula de Mediação Social e Cultura de Paz”, desenvolvido pela Secretaria Estadual de Educação do Ceará (Seduc) com o propósito de aplicar técnicas de mediação para resolver conflitos e promover a cultura de paz. Analisamos as contribuições positivas e os desafios identificados após a implantação da mediação no ambiente escolar.

**Palavras-chave** escola; mediação; conflitos; cultura de paz.

## Abstract

Mediation seeks to teach the school community members to look at differences with respect and tolerance, paving new paths to establish relationships and strengthening dialogue and peace. Thus, the locus of research was the Public State Elementary and High School Facility ‘Senador Osires Pontes,’ located in a region regarded as violent, one of the pilot schools that constitute the project ‘Cell of Social Mediation and Culture of Peace,’ developed by the Ceará State Department of Education (SEDUC) in order to apply mediation techniques for resolving conflicts and promoting the culture of peace. We analyze the positive contributions and the challenges identified after deploying mediation in the school environment.

**Key words** school; mediation; conflicts; culture of peace.

---

## Introdução

O contexto escolar está concentrado em uma sociedade que exclui e não inclui, afetando diretamente os jovens que dela fazem parte. Os comportamentos e os valores da juventude mudaram, dificultando o relacionamento e a aprendizagem em sala de aula. Com essas transformações de identidade, o ambiente escolar se torna propício a divergências e enfrentamentos, movido por sentimentos de falta de solidariedade, falta de consciência, medo e insegurança, ao passo que o clima educativo deveria proporcionar satisfação a todos os envolvidos.

A família e a realidade social em que o aluno está inserido também influenciam o ambiente escolar, pois é por meio dessa bagagem coletiva que se constrói o bom relacionamento dentro da escola.

Diante desses pontos de partida, a mediação pode constituir uma alternativa para a solução de conflitos no ambiente escolar por representar uma técnica que promove o aprendizado social ao auxiliar na formação de um novo modelo de relacionamento entre as pessoas.

A mediação pode ser utilizada com todos os membros da comunidade escolar como uma alternativa de política pública. A implementação dessa intervenção não deve interferir na aprendizagem dos alunos, trata-se de uma ação adotada conforme as condições e as necessidades da escola considerando as relações envolvidas no conflito – docentes x núcleo gestor, docentes x docentes, docentes x discentes, docentes x pais.

A principal proposta dessa técnica é resolver os conflitos de modo pacífico no ambiente escolar, tendo o diálogo entre as partes como elemento primordial nessa ação conduzida por uma terceira pessoa, que deve assumir uma postura imparcial. Justifica-se, assim, o objetivo deste artigo: analisar as contribuições positivas e os desafios identificados pela escola com a implantação da mediação para resolver conflitos e promover a cultura de paz.

## Um olhar sobre as juventudes e suas relações com o ambiente escolar

A escola é um ambiente de constantes conflitos, devido às dificuldades de relacionamento com o jovem atual. Sposito (2003) reforça que a desarmonia entre o ambiente escolar e o universo juvenil gera perdas para todos os membros da comunidade escolar, pois não proporcionar espaços motivadores de aprendizado e vivências tende a causar desinteresse, indisciplina e apatia entre os jovens, abrindo caminho para as situações conflituosas.

---

Por outro lado, as juventudes são dotadas de uma positividade que pode cooperar efetivamente na resolução de tais conflitos no ambiente escolar em vez de somente sofrê-los ou rejeitá-los (Matos, 2003, 2006, 2007).

Para Libâneo (2004, p. 19) a escola é “lugar de encontro e compartilhamento entre as pessoas [...] [para que] sejam acolhidos seus ritmos, suas diferenças”, ou seja, a instituição escolar representa para esse jovem um espaço de relevância no desenvolvimento e na afirmação da sua existência. Porém, os crescentes conflitos que o cercam levam a vários questionamentos:

- A escola está preparada para lidar com as juventudes?
- É possível a diversidade de culturas e pensamentos no espaço escolar?

O termo *juventudes* evidencia duas vertentes: inicialmente, aquela que se constitui a partir do desenvolvimento biológico e psicológico do sujeito; já a segunda considera as juventudes sob o viés social, histórico e espacial. Nessa linha de pensamento, Cassab (2010, p. 40) enfatiza as juventudes “como categorias socialmente construídas, portanto, históricas e passíveis de mudanças no tempo e no espaço”.

Um aspecto que chama a atenção quanto às juventudes é a formação de grupos com características derivadas de seus valores sociais, culturais e simbólicos. Desse modo, as juventudes não atuam apenas de maneira particular – elas assumem várias faces.

Sobre as juventudes e a formação de grupos, Esteves e Abramovay (2007, p. 25) expressam o seguinte comentário:

Existem muitos e diversos grupos juvenis, com características particulares e específicas, que sofrem influências multiculturais e que, de certa forma, são globalizados. Portanto, não há uma cultura juvenil unitária, um bloco monolítico, homogêneo, senão culturas juvenis, com pontos convergentes e divergentes, com pensamentos e ações comuns, mas que são, muitas vezes, completamente contraditórias entre si. [...] vivencia-se a condição juvenil de diferentes maneiras, em função das diferenças sociais e de parâmetros concretos, como o dinheiro, a educação, o trabalho, o lugar de moradia, o tempo livre etc. Logo, a definição da categoria juventude, em hipótese alguma, pode ser a mesma para todos aqueles que nela estão enquadrados.

A sociedade acaba impondo às juventudes a adoção de comportamentos e atitudes que se materializam em valores tradicionais. Essa postura permite a resistência das juventudes ao meio social e sua contestação por meio de ações negativas associadas à indisciplina, à violência, ao consumo de drogas.

As ações promovidas pela sociedade ao querer “moldar” os jovens, limitando suas atitudes e seus comportamentos, proporcionam a formação de cidadãos carregados de

---

impotência, desigualdade e revolta, manifestando, muitas vezes, sentimentos nos espaços de sua convivência, como família e escola, gerando conflitos.

A conjuntura apresentada exige do Estado ações motivadoras, como realçado por Ramos (2005, p. 48):

Sendo assim, é fundamental o fomento de iniciativas, incentivando e valorizando a participação do cidadão comum, construindo condições, independentemente da renda ou posição social; como também é necessário que se reduzam as grandes diferenças a partir de uma pretensa igualdade econômica para assegurar a participação igualitária, e o Estado, novamente, tem um papel crucial no fomento de mecanismos e procedimentos adequados a esses meios e fins.

Segundo Abramo (1997), no Brasil, diferentemente de alguns países da Europa e dos Estados Unidos da América (EUA), não existe a prática de políticas públicas destinadas diretamente ao público jovem, principalmente ações voltadas apenas ao atendimento escolar. Para Trassi e Malvasi (2010), a criação de políticas públicas da juventude no Brasil ocorre somente com a articulação e o suporte dos movimentos estudantis, organizações não governamentais (ONGs) e setores da sociedade civil, como: a Declaração sobre o Fomento entre a Juventude dos Ideais de Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre os Povos, de 1965, da Organização das Nações Unidas (ONU); o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990; o Programa de Ação Mundial para Jovens, de 1995, também da ONU; o Programa Brasil Jovem, de 1999, do Ministério da Previdência e Assistência Social; o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e o Projeto Centros de Juventude, de 2001; a Comissão Especial de Políticas Públicas para a Juventude, de 2003; o Programa Primeiro Emprego, de 2003; a Secretaria Nacional da Juventude, de 2005, vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República; o Projovem, de 2005; e a 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, de 2008.

Infelizmente, os projetos e os programas voltados a atender a população jovem ainda correspondem ao trabalho social de associações, instituições de assistência e ONGs (Trassi & Malvasi, 2010). Abramo (1997, p. 26) ressalta que grande parte dessas ações se direciona aos jovens em situação de risco devido ao crime, às drogas e à exploração sexual. A intenção primordial dessas ações é a reintegração social desses jovens por meio de capacitação profissional e inserção no mercado de trabalho.

Nesse cenário, Trassi e Malvasi (2010, p. 24) destacam que, geralmente, as políticas públicas voltadas às juventudes se destinam apenas a envolver questões relativas ao trabalho, esquecendo a relação entre elas e a educação. Assim, o maior desafio é “considerar a esfera do desejo em suas múltiplas, criativas e expressivas possibilidades de produção e de participação social, que inclu[em] a diversidade e a alteridade”.

---

Sposito e Carrano (2003) advertem acerca da compreensão ambígua dos jovens, ora como cidadãos com direitos, ora como problema social, segundo a qual as políticas públicas acabam atuando passivamente diante desse público quando poderiam contribuir com eficiência na construção de novas formas de representação.

Entretanto, a efetivação de tais políticas públicas para as juventudes necessitam da articulação e comprometimento concreto de vários segmentos da sociedade e do Estado. Abramovay e Castro (2004, p. 99) destacam que:

Um problema particular é a inexistência de uma institucionalidade articuladora do trabalho governamental em nível federal, que poderia coordenar o trabalho das diferentes Secretarias de Estado e as experiências no plano estadual e municipal. Nesta mesma linha, é importante destacar, entre as matérias pendentes, a falta de algumas ferramentas de trabalho imprescindíveis, dentre as quais se destacam aquelas relacionadas com a geração de conhecimento, como: pesquisas de juventudes, estudos específicos e avaliação sistemática de experiências e programas.

Desse modo, ao enaltecer as juventudes enquanto problemática social, ajudamos a enxergá-las apenas sob essa ótica. É necessário reconstruir a visão negativa atribuída ao jovem e vê-lo como “potencial positivo” e “exempl[o] de revitalização social”, detentor de um potencial mobilizador de transformações sociais (Matos, 2007, p. 65).

Nesse sentido, relacionar os jovens como problemática social induz a representá-los como ameaça à ordem social. Abramo (1997, p. 29) aborda essa concepção bastante discutida na sociologia como um período crítico vivenciado por eles em sua inserção social:

É nesse sentido que a juventude só está presente para o pensamento e para a ação social como “problema”: como objeto de falha, disfunção ou anomia no processo de integração social; e, numa perspectiva mais abrangente, como tema de risco para a própria continuidade social.

A escola acaba representando um espaço gerador desses conflitos devido à grande concentração de jovens com diversos comportamentos e atitudes. Diante de tal diversidade cultural, mostra-se necessária profunda reflexão sobre os conflitos relacionais que cercam as juventudes e a escola.

Matos (2007) destaca a significância do diálogo, da escuta sensível, da construção de valores positivos nas escolas, do estímulo dos docentes a uma convivência pacífica, da afetividade e de projetos para e pela paz na consolidação dessas relações.

---

A relação existente entre o jovem e a escola representa o processo em andamento sobre a compreensão de “ser jovem” e oferecer, em seu ambiente, vivências e conhecimentos destinados a esse público. Para Carrano (2000, p. 16),

[...] a escola sinaliza dificuldades de lidar com a diversidade que caracteriza esta juventude, sendo a homogeneidade muito mais desejável à cultura escolar do que a noção de heterogeneidade quer seja ela de faixa etária, de gênero, de classe, de cultura regional ou ética.

Esse contexto traz a figura das juventudes apenas como um momento de transição para a fase adulta, caracterizada por jovens sem opinião, anseio e atitudes próprias. Essa suposta falta de maturidade necessita de constante acompanhamento e controle para que não adentrem o mundo da violência e das drogas.

Entretanto, a ideia negativa construída sobre os jovens é contraditória, pois “ser jovem” é sinônimo de vitalidade, criatividade e dinamismo, contrapondo-se ao pensamento criado sobre delinquência e violência. Segundo Matos (2003, p. 32), é necessário direcionar o olhar às juventudes em busca de significados positivos: “amigos, futuro melhor, vida, responsabilidade e diversão, força, coragem, independência, passagem, melhor fase da vida, transição”.

A escola necessita construir uma relação de diálogo com os jovens e sua realidade com a finalidade de oferecer espaços significativos de aprendizagem e vivências. Carrano (2007, p. 60) enfatiza que

[...] além das dificuldades de acesso e permanência na escola, os jovens enfrentam a realidade de instituições públicas que se orientam predominantemente para a oferta de conteúdos curriculares formais e considerados pouco interessantes pelos jovens. Isso implica em dizer que as escolas têm se apresentado como instituições pouco abertas para a criação de espaços e situações que favoreçam experiências de sociabilidade, solidariedade, debates públicos e atividades culturais e formativas de natureza curricular ou extraescolar.

A escola deve permitir que as juventudes atuem nesse ambiente de modo autônomo e transparente, sem seguir padrões pré-determinados pela sociedade, caracterizando sua essência em conformidade com sua origem social, econômica, política e, especialmente, cultural. Para S. M. N. Almeida (2009, p. 22), a contribuição da escola aos jovens vai além da mera transmissão de conteúdo:

---

A escola deve cumprir o seu papel na sociedade, não só de transmissora de conhecimentos, mas realizando um trabalho em conjunto com outros setores da sociedade, possibilitando tempos e espaços para que a comunidade fale, reflita e pense soluções, e, sobretudo, aprendendo a ouvir seus alunos e considerar suas realidades sociais e culturais.

Os momentos vivenciados pelos jovens na escola possibilitam a construção de sentimentos identificados por diálogo, amizade, solidariedade e amor, devido à heterogeneidade nesse ambiente. Entretanto, a instituição escolar necessita acrescentar em seu currículo ações que agreguem o aspecto sociocultural com iniciativas para as juventudes expressarem livremente seus pensamentos. Segundo Dayrell (1996, p. 2):

São as relações sociais que verdadeiramente educam, isto é, formam, produzem os indivíduos em suas realidades singulares e mais profundas. Nenhum indivíduo nasce homem. Portanto, a educação tem um sentido mais amplo, é o processo de produção de homens num determinado momento histórico.

É essencial considerar a importância da atmosfera escolar na constituição das juventudes, pois, a partir do momento em que estão envolvidas em ambiente agradável, as relações são favorecidas.

A escola tornou-se um importante espaço de convivência e aprendizado para crianças e jovens, não só para prover os conteúdos educacionais tradicionais, mas, também, para que crianças e jovens se relacionem, adquiram valores e crenças, desenvolvam senso crítico, autoestima e segurança, mediadas pela figura de um adulto (Ruotti, Alves, & Cubas, 2006, p. 14).

A escola, para muitos jovens, é um espaço considerado segunda casa. Nesse espaço físico, é fundamental que as juventudes possam ter um ambiente propício para convivência amistosa, descobertas e desenvolvimento de habilidades. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) enfatiza, em seu artigo 3º, inciso III, que o ensino deve seguir os princípios de pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, ou seja, a instituição escolar deve ter como finalidade contribuir não apenas para a qualidade das práticas educativas, mas para melhorar as relações e diminuir as divergências presentes nesse ambiente (Lei n. 9.394, 1996).

---

Diante das divergências existentes na escola, decorrentes da falta de harmonia entre estudantes, nasce a necessidade de intervenções como a mediação para proporcionar a redução da violência e promover a cultura de paz. Desse modo, o próximo tópico enfatiza a mediação e os conflitos inerentes nas instituições escolares.

## **Os reflexos da mediação para além da resolução do conflito**

A mediação se configura como um processo voluntário e confidencial em que aparece a figura de uma terceira pessoa, com características de imparcialidade e sociabilidade, que procura, por meio do diálogo, ajudar as pessoas envolvidas no conflito a alcançar uma solução reciprocamente aceitável diante do problema apresentado. No entanto, o conflito compreende uma resistência de interesses, podendo ser irremediável, mas, por meio da prática de intervenção, tal conflito pode ser totalmente solucionado, antecipado ou diminuído.

Segundo Vezzulla (1998, pp. 15-16), a mediação

[...] é a técnica privada de solução de conflitos que vem demonstrando, no mundo, sua grande eficiência nos conflitos interpessoais, pois com ela, são as próprias partes que acham as soluções. O mediador somente as ajuda a procurá-las, introduzindo, com suas técnicas, os critérios e os raciocínios que lhes permitirão um entendimento melhor.

Assim, a facilitação não pode ser compreendida como uma forma simplista na resolução de conflitos. Sua função vai além dessa prerrogativa, correspondendo a vários conceitos envolvidos, como: comunicação, acordo e transformação, sendo um espaço de escuta, diálogo e promoção da cidadania.

De acordo com Moore (1998, p. 28):

A mediação é geralmente definida como a interferência em uma negociação ou em um conflito de uma terceira parte aceitável, tendo um poder de decisão limitado ou não autoritário, e que ajuda as partes envolvidas a chegarem voluntariamente a um acordo, mutuamente aceitável com relação às questões em disputa. Além de lidar com questões fundamentais, a mediação pode também estabelecer ou fortalecer relacionamentos de confiança a respeito entre as partes ou encerrar relacionamentos de uma maneira que minimize os custos e danos psicológicos.

---

Ainda sobre o mesmo tema, Morgado e Oliveira (2009, p. 48) reforçam a importância da neutralidade nesse método:

[...] uma negociação com a intervenção de um terceiro neutral, baseada nos princípios da voluntariedade das partes, da neutralidade e imparcialidade do terceiro (mediador) e na confidencialidade do processo, a fim de que as partes em litígio encontrem soluções que sejam mutuamente satisfatórias.

A interposição em conflitos procura obter como resultado final a promoção da convivência escolar entre as partes, permeando as relações interpessoais por meio do diálogo e da negociação na tomada de decisões. Esse método surgiu nas escolas como uma opção democrática para atenuar variadas situações que decorrem da violência no ambiente escolar.

S. M. N. Almeida (2009, p. 69) destaca que o processo de mediação:

[...] cria uma oportunidade para que as pessoas expressem suas emoções e esclareçam seus sentimentos. Depois de resolvida a confusão emocional, ou conflito de ordem subjetiva, as partes podem dedicar-se às questões objetivas ou quantificáveis e negociar, ficando mais simples e fácil encontrar as soluções que atendam a todos.

Dentre as várias características exigidas do facilitador, o equilíbrio emocional e a metodologia utilizada na condução dos encontros são imprescindíveis para que a mediação seja tranquila e a qualidade das relações interpessoais seja preservada entre as partes.

Ortega e Del Rey (2002, p. 147) especificam que:

A mediação é a intervenção, profissional ou profissionalizada, de um terceiro – um especialista – no conflito travado entre duas partes que não alcançam, por si mesmas, um acordo nos aspectos mínimos necessários para restaurarem uma comunicação, um diálogo que, é necessário para ambas [...] com o reconhecimento da responsabilidade individual de cada um no conflito e o acordo sobre como agir para eliminar a situação de crise com o menor custo de prejuízo psicológico, social ou moral para ambos os protagonistas e suas repercussões em relação a terceiros envolvidos.

---

Desse modo, é importante enfatizar que não é qualquer pessoa que pode atuar como mediador – este deve apresentar características específicas para que a mediação seja positiva. O mediador deve saber escutar, favorecer o diálogo, apresentar equilíbrio emocional para não tomar parte no conflito e orientar o processo em clima harmônico e respeitoso entre os envolvidos.

De acordo com Warat (2001, pp. 76-77), o processo de conciliação corresponde a uma bússola, direcionando as partes, mas sem influenciar a decisão do caminho a seguir:

O mediador tem que ajudar cada pessoa do conflito para que elas o aproveitem como uma oportunidade vital, um ponto de apoio para renascer, falarem-se a si mesmas, refletir e impulsionar mecanismos interiores que as situem em uma posição ativa diante dos conflitos. O mediador estimula a cada membro do conflito para que encontrem, juntos, o roteiro que vão seguir para sair da encruzilhada e recomeçar a andar pela vida com outra disposição.

Nesse contexto, podemos enquadrar e compreender melhor as variadas concepções que envolvem a mediação, afastando o conceito inicial apenas como uma técnica empregada na resolução alternativa de conflitos, conferindo-lhe, também, visibilidade enquanto processo cooperativo e mesmo para a construção da cultura de paz.

Portanto, a atribuição do mediador se caracteriza como um instrumento destinado a facilitar o diálogo por meio de argumentos e questionamentos sobre o conflito de maneira sociável e pacífica entre as partes envolvidas. O facilitador, durante todo esse processo, deve manter uma postura imparcial e fomentar a comunicação entre os atores principais do conflito, a fim de amenizá-lo. Mostra-se relevante ressaltar que quem conduz a sessão é apenas o colaborador na tomada de decisões, sendo a responsabilidade final destinada aos envolvidos na questão.

Antes de introduzir o processo de conciliação no ambiente escolar, deve-se proceder a um diagnóstico para entender a dimensão da violência e as formas de solucioná-la. Além disso, também é imprescindível ter bem definidos os objetivos da proposta, para saber por onde iniciar e quando haverá resultado. Entretanto, mesmo com todo o planejamento da proposta, a mediação só poderá ser inserida na escola se esta for reconhecida como parte integrante de uma política pública e um projeto político-pedagógico da instituição.

Outro ponto significativo desse método se refere ao cuidado de resguardar a relação existente entre as partes, pois estas, na maioria das vezes, têm interesses comuns que foram abalados em determinado momento.

Assim, o mediador, durante o processo de conciliação, procura firmar um acordo que deriva da vontade das partes, não impondo sua opinião, ou seja, ele não julga, não

---

aconselha e não acusa, tendo a sensibilidade de solucionar o problema da maneira mais justa, sem dano ou perda para qualquer uma das partes, não trazendo a prerrogativa da relação de perda e ganho entre os envolvidos.

Diante da relação entre ganhar e perder, Padilha (2004, p. 66) acrescenta:

O processo de mediação visa [a] promover o diálogo entre as partes, propiciar a escuta diferenciada dos pontos de vista e razões da outra parte, num ambiente de respeito, levando à conscientização do realismo das próprias exigências. Tal conscientização gera responsabilidade, aumentando o compromisso com o acordo. Leva os envolvidos na disputa a saírem do círculo vicioso de vítima e bandido, da busca de culpados, e envolverem-se na tarefa de encontrar soluções, criando alternativas e chegando a acordos criativos para satisfazer as necessidades de todos os envolvidos no processo. Do padrão adversarial, no qual para que um ganhe é necessário que o outro perca, passa-se a um padrão cooperativo, no qual todos saem ganhando, ou seja, de uma negociação distributiva, de ganhar x perder, passa-se a uma negociação integradora, de ganhar x ganhar.

A metodologia utilizada pelo facilitador na resolução do conflito consiste em pôr as partes em um mesmo nível, não fazendo nenhuma diferenciação entre elas, tendo o poder da escuta e da comunicação como elementos centrais na análise da situação geradora do conflito. Após a identificação dos pontos de controvérsia, conforme a história reproduzida por cada parte, o facilitador, com o consentimento de todos, busca a alternativa mais plausível para chegar a um acordo.

Vale ressaltar que cabe ao mediador adotar algumas ações para que o processo de mediação seja favorável, como: o número de reuniões possíveis; o tempo necessário para a sessão; a quantidade de pessoas que devem participar; o local; e, por fim, os meios essenciais para a elaboração do acordo. Sobre esse assunto, Buitoni (2010) assevera que

[...] não se envolve no conflito como se fosse ele uma das partes, mas sim sente o conflito em todas as suas dimensões, percorre o conflito, com os mediados nas suas sutilezas, para que sejam criados os novos caminhos que transcendam o conflito.

Ainda sobre o mesmo tema, Braga (2008, p. 79) fundamenta que

[...] a atuação do mediador, portanto, é, na vertente do auxílio na administração do conflito, a fim de promover como resultado a responsabilidade, não somente

---

gerada na inter-relação existente ou que existia, mas, sobretudo, no que poderá ser construído no futuro a partir dele.

A mediação na escola não compreende somente a resolução de conflitos, mas também a prevenção. Portanto, é primordial a sensibilização de todos para a compreensão do processo de mediação, pois esta representa mais do que uma simples técnica – indica um projeto educativo, ou seja, um novo olhar para enxergar a problemática que circula o ambiente escolar, promovendo a cultura de paz.

O contexto que envolve a mediação na resolução de conflitos também se relaciona com a cultura de paz, pois ambas suscitam a convivência respeitosa das juventudes. Essa relação propicia maior sensibilidade e consciência de atitude e fatos do ambiente escolar, bem como transformam as relações interpessoais (Matos, Castro, & Nascimento, 2008).

Diante dos inúmeros atritos enfrentados pelos jovens na sociedade atual, a escola deve procurar desenvolver projetos destinados à promoção da cultura de paz com a finalidade de propagar sentimentos de tolerância e respeito mútuo. Segundo Matos (2010, p. 27), “o acompanhamento contínuo dos projetos estimula o respeito e a tomada de decisões acertadas entre a escola e a comunidade, e consolida a paz ativa nesse lócus”.

A implantação de projetos na escola com esse propósito direciona os jovens a refletir sobre o que é a paz, bem como suas ações e atitudes diante de situações que envolvem conflitos. Desse modo, a promoção da paz deve ser construída de forma coletiva, com o envolvimento de todos os membros da comunidade escolar. Matos, Castro e Nascimento (2008, p. 24), salientam que “o compromisso dos professores e da gestão é de fundamental relevância para o desenvolvimento dos projetos e a consolidação da disseminação da Cultura de Paz”.

A escola se torna um aparelho para aprender, tendo de apresentar excelentes índices de desempenho dos alunos aos órgãos superiores. Assim, os jovens se tornam objeto de manipulação e condicionamento. Tudo o que não corresponde às normas e regras ditadas pelo sistema deve ser penalizado e reprimido. Alguns mecanismos de dominação são utilizados até hoje por algumas escolas para moldar o aluno, como filas, horários e avaliações, dentre outros.

O exame combina as técnicas da hierarquia que vigia e as da sanção que normaliza. É um controle normalizante, uma vigilância que permite qualificar, classificar e punir. Estabelece sobre os indivíduos uma visibilidade através da qual eles são diferenciados e sancionados. É por isso que em todos os dispositivos de disciplina o exame é altamente ritualizado. Nele vêm-se reunir a cerimônia do poder e a forma da experiência, a demonstração da força e o estabelecimento da verdade.

---

No coração dos processos de disciplina, ele manifesta a sujeição dos que são percebidos como objetos e a objetivação dos que se sujeitam. A superposição das relações de poder e das de saber assume no exame todo o seu brilho visível (Foucault, 1977, pp. 164-165).

Todos esses aspectos facilitam a existência de embates, sendo inevitável à condição humana, “o conflito é o estado natural do homem” (Mendel, 1974, p. 13). Embora o problema represente uma parte construtiva da vida, em todas as suas dimensões, continua a ter uma implicação negativa em nossa sociedade.

Á. Chrispino e R. S. P. Chrispino (2011, p. 38) destacam que o conceito de conflito geralmente advém de alguma discordância cujos interesses correspondem a posicionamentos opostos:

O conflito é parte integrante da vida e da atividade social, quer contemporânea, quer antiga. Ainda no esforço de entendimento do conceito, podemos dizer que o conflito se origina da diferença de interesses, de desejos e de aspirações. Percebe-se que não existe aqui a noção estrita de erro e de acerto, mas de posições que são defendidas frente a outras, diferentes.

Para A. R. S. Almeida (2001, p. 85) “o conflito faz parte da natureza, da vida das espécies, porque somente ele é capaz de romper estruturas prefixadas, limites predefinidos. O conflito atinge os planos sociais, morais, intelectuais e orgânicos”, ou seja, estes são significativos para a construção da personalidade.

Chiavenato (1987, pp. 88-89) reforça o conceito em questão:

[...] significa a existência de ideias, sentimentos, atitudes ou interesses antagônicos que se podem chocar. Sempre que se fala em acordo, aprovação, coordenação, resolução, unidade, consentimento, harmonia, deve-se lembrar que essas palavras pressupõem a existência ou a eminência dos seus opostos, como desacordo, desaprovção, desentendimento, incongruência, discordância, inconsistência, oposição – o que significa conflito.

Desse modo, o conflito representa um fenômeno natural, que aparece entre dois ou mais indivíduos, como enfatiza Torrego (2003), que enxerga tais rivalidades como situações em que duas ou mais pessoas entram em divergência por motivos diversos, dentre eles: interesses, necessidades, desejos, posicionamento de ideias e valores.

---

Todos estes conceitos retratam o embate como parte associada à vida, como também ao ambiente social decorrente da diferença de interesses, desejos e aspirações. Assim, não existe a ideia restritiva de erro ou de acerto, mas de posicionamentos contrários defendidos diante de outros.

Por mais que a definição de conflito direcione a uma perspectiva negativa, ele apresenta elementos positivos. Apesar de instigar a divergência e reprimir a cooperação em seu aspecto negativo, por outro lado, pode corresponder a um momento de mudança no processo da sua resolução. Á. Chrispino (2007, p. 18) aponta algumas vantagens que podem ocorrer aos sujeitos envolvidos no atrito após sua resolução:

O conflito é inevitável e não se devem suprimir seus motivos, até porque ele possui inúmeras vantagens dificilmente percebidas por aqueles que veem nele algo a ser evitado: ajuda a regular as relações sociais; ensina a ver o mundo pela perspectiva do outro; permite o reconhecimento das diferenças, que não são ameaça, mas resultado natural de uma situação em que há recursos escassos; ajuda a definir as identidades das partes que defendem suas posições; permite perceber que o outro possui uma percepção diferente; racionaliza as estratégias de competência e de cooperação; ensina que a controvérsia é uma oportunidade de crescimento e de amadurecimento social.

Segundo Pallarés (1983), o conflito em si não indica crueldade ou ação desumana, embora as partes envolvidas possam apresentar atitudes que assumem formas prejudiciais, isto é, a resposta não na extinção do problema, mas em sua normalização, resolução pacífica, respeitável e justa. Trata-se de empregar técnicas aplicáveis, ressaltando as estratégias para a solução pacífica, tranquila e conciliadora.

Sobre o tema, S. M. N. Almeida (2009, p. 39) assegura que

[...] os conflitos devem ser percebidos numa perspectiva de totalidade, aprendendo-se os diversos aspectos, relações e inter-relações neles presentes e propondo situações que sejam inclusivas. Essas alternativas de resolução de conflitos orientam-se mediante os princípios: cooperação, solidariedade, igualdade e respeito, com vistas à construção de um ambiente eficaz para as relações.

Morgado e Oliveira (2009, p. 43) destacam a significância do conflito como fator positivo na construção de mudanças:

---

Os programas de resolução de conflitos partilham princípios básicos. O conflito é tomado como uma dimensão natural e inevitável da existência humana que, se for conduzido eficazmente, pode constituir uma importante experiência de desenvolvimento pessoal. A aprendizagem de competências de resolução de problemas deve, assim, constituir uma oportunidade para os indivíduos construírem soluções mais positivas e mais pacíficas para os seus conflitos.

Entretanto, há dificuldade para identificar o conflito e as circunstâncias que o geraram, em que somente são percebidos por meio de situações envolvidas por ações violentas. Á. Crispino e R. S. P. Crispino (2011, p. 38) afirmam que “o conflito só é percebido quando produz manifestações violentas”.

Diante desse pensamento, Ortega e Del Rey (2002, p. 143) declaram que:

O conflito emerge em toda situação social em que se compartilham espaços, atividades, normas e sistemas de poder e a escola obrigatória é um deles. Um conflito não é necessariamente um fenômeno da violência, embora, em muitas ocasiões, quando não abordado de forma adequada, pode chegar a deteriorar o clima de convivência pacífica e gerar uma violência multiforme na qual é difícil reconhecer a origem e a natureza do problema.

Anteriormente à efetivação do atrito, alguns sinais são emitidos, incidindo no confronto de interesses, comportamentos ou ideias. No entanto, muitas vezes, tais sinais não são identificados com antecedência a fim de promover ações de prevenção. Á. Crispino (2007, p. 16) destaca “a nossa incapacidade de identificar as circunstâncias que derivam do conflito ou redundam nele”.

O ser humano, apesar de vivenciar ao longo de sua vida várias situações envolvendo conflitos, não está pronto para proceder de modo correto no momento exato em que eles ocorrem. Assim, o ideal é que sejam resolvidos com a condução correta de um profissional da área de mediação o quanto antes, pois acabam retornando muitas vezes com maior intensidade, gerando novos problemas.

No universo da escola, várias situações acabam ocasionando embates entre os diversos membros da comunidade escolar (alunos, professores, gestores, funcionários e pais), seja por divergência de opinião ou dificuldade de comunicação, dentre outros motivos, mas com destaque para a ausência do diálogo.

Tocqueville (2001) enfatiza a responsabilidade da escola na condução do cidadão para o exercício da cidadania. O grande destaque de seu pensamento corresponde à utilização correta e responsável do direito à liberdade, que estaria ligado a atuar de modo

---

ativo, expondo sua opinião, participando de debates e aprendendo com a experiência dessa ação política.

A prática da mediação proporciona alterações no contexto escolar; tais mudanças podem ser positivas, por proporcionar novas formas e métodos na resolução de atritos, ou negativas, quando desconsideram todas as ações desenvolvidas pela escola até então, modificando-as drasticamente. No entanto, a mediação escolar, ao invés de descartar os métodos adotados pela escola na solução de contendas, conduz a reflexão sobre como esses métodos são empregados e agrega novos dispositivos que tornem igualitária a tomada de decisões. Schnitman e Littlejohn (1999, p. 19) declaram:

As metodologias para a resolução de conflitos podem ser definidas como práticas emergentes que operam entre o existente e o possível. À luz de novos paradigmas, tais processos emergentes podem ser entendidos como processos auto-organizativos em sistemas complexos, processos nos quais os participantes, ao construírem renovadas possibilidades na resolução de seus conflitos, reconstróem suas relações e reconstróem a si mesmos.

Portanto, para que o processo de mediação obtenha sucesso no espaço escolar se mostra importante que o currículo contemple a cultura de paz. A mediação atua como uma possibilidade que, dentre outras, pode tornar possível a resolução de problemas entre os próprios envolvidos, com a presença de um facilitador, evitando, dessa forma, que sejam exercidas relações de poder.

Os programas de mediação de conflitos possuem sua origem fora do ambiente escolar, no entanto, seu modelo foi rapidamente adaptado à realidade educacional.

As ações referentes à mediação escolar, no momento atual, são intensificadas pelo Governo do Estado do Ceará por meio do trabalho voltado a uma cultura de paz e construção de valores com a criação do projeto “Célula de Mediação Social e Cultura de Paz”, ligada à Coordenação de Protagonismo Estudantil, cuja finalidade principal é a prevenção da violência no ambiente escolar, proporcionando às juventudes um espaço seguro, acolhedor e favorável ao desenvolvimento humano e social.

Essa ação resulta do termo de cooperação assinado em abril de 2013 entre a ONG Terre des hommes (Tdh), o Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE) e a Secretaria Estadual de Educação do Ceará (Seduc), com fins de implantar o Programa de Mediação Escolar, provendo o aporte técnico necessário à capacitação de gestores, professores, profissionais de ensino e alunos para atuarem como mediadores em situações de conflito que surjam no ambiente escolar.

A “Célula de Mediação Social e Cultura de Paz”, além de constituir um auxílio para as escolas públicas estaduais na redução de situações envolvendo conflitos, também

---

contribui com as ações do Pacto por um Ceará Pacífico, referente a atividades destinadas à prevenção da violência e à diminuição da criminalidade.

A implantação dessa ação promovida pela Seduc conta com a colaboração de algumas entidades, com o intuito de promover uma cultura de paz, dentre elas: a Coordenadoria de Articulação e Mediação Social; a Vice-Governadoria; o MPCE; a Associação Terre des hommes.

Os projetos que envolvem a mediação permitem enxergar o conflito de modo positivo, como oportunidade de aprendizagem e crescimento, por meio de gestão democrática, promovendo o diálogo e a escuta para a inserção de ações voltadas à cultura de paz no ambiente escolar (Morgado & Oliveira, 2009).

Desse modo, o lócus da pesquisa se direcionou ao estudo de caso na Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio (EEEFM) “Senador Osires Pontes”, situada na R. Divina, 150, Canindezinho, Fortaleza-CE. A escolha dessa escola para a pesquisa decorreu do fato dela ser uma das escolas piloto que compõem o projeto “Célula de Mediação Social e Cultura de Paz”, desenvolvido pela Seduc e primeira instituição da rede estadual de ensino da cidade a apresentar uma sala de mediação.

Vale ressaltar que a escola em questão se situa em uma região considerada violenta, segundo: o Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética da Universidade Estadual do Ceará (LabVida/UECE); o Laboratório de Estudos da Conflitualidade da Universidade Estadual do Ceará (COVIO-UECE); e o Laboratório de Estudos da Violência da Universidade Federal do Ceará (LEV-UFC). Trata-se de um dos cinco bairros que integram o Grande Bom Jardim (junto com Bom Jardim, Siqueira, Granja Portugal e Granja Lisboa), com altas taxas de homicídios – 61 registros em 2009, número superior ao dos anos de 2007 (49 homicídios) e 2008 (39 homicídios) –, bem como também de relações conflituosas: houve 214 casos em 2007, 185 em 2008 e 256 em 2009, reforçando a necessidade de ações voltadas à mediação e à cultura de paz.

Essas informações reforçam a relevância de conhecer e analisar essa escola, com o intuito de verificar, por meio dos dados coletados, as contribuições da técnica de mediação para a comunidade escolar.

Para contribuir de modo significativo, utilizou-se a análise qualitativa. Dentre os métodos de coleta de dados adotados na pesquisa qualitativa, destacamos a entrevista semiestruturada e a observação. Em um primeiro momento, o método da coleta de dados compreendeu a observação direta, proporcionando momentos de análise dos comportamentos e das condições do ambiente escolar. Nessa fase são observados os comportamento dos alunos e dos professores e a atuação da gestão, dentre outras atividades relacionadas ao objetivo da pesquisa.

Já no segundo momento foram realizadas 6 entrevistas semiestruturadas, com: 1 coordenadora pedagógica; 1 mediadora; 2 professores; e 2 alunas que participaram em

---

algum momento da mediação escolar. Todas as entrevistas tiveram a finalidade de investigar como os membros da comunidade escolar compreendem o processo de mediação e o incorporam à sua vida cotidiana.

No momento da entrevista, selecionamos perguntas abertas, segundo uma ordem pré-determinada. Elas foram reformuladas a partir das respostas dos entrevistados.

Assim, as entrevistas enfocaram três tópicos a observar na pesquisa: identificar os tipos de conflitos mais frequentes na escola; verificar se as técnicas de mediação contribuem para atender às demandas conflitivas do ambiente escolar; e analisar como os membros da comunidade escolar (alunos, professores e núcleo gestor) percebem esse fenômeno.

Diante de todos os dados colhidos por meio da observação e das entrevistas, tornou-se nítida a preocupação da equipe gestora em manter e melhorar o clima escolar voltado à cultura de paz por meio da gestão democrática, motivando e envolvendo todos para esse fim. Por outro lado, a mudança positiva de atitude de alunos e professores em relação ao outro reforça a importância da mediação para a redução e a resolução de conflitos, além de contribuir para intensificar os relacionamentos interpessoais.

Desse modo, pode-se afirmar que a mediação é:

[...] induzir a uma reorientação das relações sociais, a novas formas de cooperação, de confiança e de solidariedade; formas mais maduras, espontâneas e livres de resolver as diferenças pessoais ou grupais. A mediação induz atitudes de tolerância, responsabilidade e iniciativa individual que podem contribuir para uma nova ordem social (Á. Chrispino, 2007, pp. 23-24).

## Considerações finais

A implantação da mediação no ambiente escolar não é um processo fácil, pois exige da equipe gestora determinação para sua condução e a sensibilização do grupo de docentes e discentes na mudança de postura ao enxergar o outro. A escola está inserida em uma sociedade que mais exclui do que inclui, atingindo diretamente o comportamento dos jovens que acabam, muitas vezes, refletindo angústias, medos e decepções, dentre outros sentimentos no espaço escolar. Assim, a mediação representa uma forma de intervir na conduta dos membros da escola, contribuindo com a formação de cidadãos para o convívio em sociedade.

Sob essa perspectiva, a mediação traz para o âmbito escolar uma contribuição significativa na redução e resolução dos conflitos, além de transformar esses conflitos em oportunidades de aprendizagem e amadurecimento para as partes envolvidas. É necessário

---

entender que o ato de mediar requer o conhecimento das técnicas relacionadas ao assunto da mediação destinada à atuação de um profissional competente da área que, por meio de uma postura imparcial, utiliza o diálogo como elemento primordial na resolução do conflito.

Verificamos que a EEEFM “Senador Osires Pontes” teve considerável redução nas situações que envolviam conflitos e violência, destinando-se atualmente a casos de indisciplina. Com isso, a mediação proporcionou à escola não apenas a resolução dos conflitos, mas também a mudança de comportamento e atitude da maioria dos membros da comunidade escolar, o fortalecimento das relações interpessoais e a intensificação de alguns valores, como a tolerância e o respeito ao próximo, promovendo um ambiente agradável. Contudo, alguns desafios são enfrentados diariamente pela equipe gestora para preservar a cultura de paz na escola, como a resistência de alguns docentes ao projeto, a escassez de materiais de esporte e lazer e o empenho desses docentes em mantê-lo sempre ativo e atuante.

Constatamos que a equipe gestora intensificou a atuação democrática por meio de ações voltadas ao diálogo e à participação ativa da comunidade escolar nas decisões coletivas da escola, procurando preservar o clima escolar conquistado com a implantação do projeto de mediação na escola. Já os docentes procuraram rever seu fazer pedagógico em sala de aula, com um olhar voltado à aprendizagem e às dificuldades dos alunos, não somente ao repasse dos conteúdos, respeitando os limites desses alunos. Assim, os discentes aumentaram seu interesse pelas disciplinas, apresentando resultados positivos referentes às notas, reduzindo consideravelmente a quantidade de alunos reprovados após a implantação da mediação.

Concluimos que a escola, por intermédio da mediação, tem conseguido obter resultados positivos não somente na melhoria do clima escolar entre os membros da comunidade, mas na aprendizagem dos estudantes, com um olhar mais atento e cuidadoso por parte dos professores diante das metodologias de ensino utilizadas para a transmissão dos conteúdos.

## Referências bibliográficas

Abramo, H. W. (1997). Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, 1997(5-6), 25-36.

Abramovay, M., & Castro, M. G. (2004). *Políticas de/para/com juventudes*. Brasília, DF: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

Almeida, A. R. S. (2001). *A emoção na sala de aula*. São Paulo, SP: Papirus.

Almeida, S. M. N. (2009). *Avaliação das concepções da violência no espaço escolar e mediação de conflitos* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.

Braga, A., Neto. (2008). *O que é mediação de conflitos*. São Paulo, SP: Brasiliense.

- 
- Buitoni, A. (2010, novembro). *Mediar e conciliar: as diferenças básicas*. Recuperado de [jus.com.br/artigos/17963/mediar-e-conciliar-as-diferencas-basicas](http://jus.com.br/artigos/17963/mediar-e-conciliar-as-diferencas-basicas)
- Carrano, P. C. R. (2000, novembro). Identidades juvenis e escola. *Alfabetização e Cidadania*, 2000(10), 9-19.
- Carrano, P. C. R. (2007). Educação de Jovens e Adultos e juventude: o desafio de compreender os sentidos da presença dos jovens na escola da “segunda chance”. *Revista de Educação de Jovens e Adultos*, 2007(1), 55-67.
- Cassab, C. (2010). Refazendo percursos: considerações acerca das categorias jovem e juventude no Brasil. *Perspectiva*, 34(128), 39-51.
- Chiavenato, I. (1987). *Teoria geral da administração*. São Paulo, SP: McGraw Hill.
- Chrispino, Á. (2007). Gestão do conflito escolar: da classificação dos conflitos aos modelos de mediação. Ensaio: *Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 15(54), 11-28.
- Chrispino, Á., & Chrispino, R. S. P. (2011). *A mediação do conflito escolar*. São Paulo, SP: Biruta.
- Dayrell, J. (Org.). (1996). *Múltiplos olhares sobre educação e cultura*. Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG.
- Esteves, L. C. G., & Abramovay, M. (2007). Juventude, juventudes: pelos outros e por elas mesmas. In M. Abramovay, E. R. Andrade, & L. C. G. Esteves (Orgs.), *Juventudes: outros olhares sobre a diversidade* (pp. 19-54). Brasília, DF: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
- Foucault, M. (1977). *Vigiar e punir*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Recuperado de [http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394\\_ldbn1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf)
- Libâneo, J. C. (2004). Entrevista com José Carlos Libâneo. *Revista Plurais*, 1(1), 9-35.
- Matos, K. S. A. L. (2003). *Juventude, professores e escola: possibilidades de encontros*. Ijuí, RS: Ed. Unijuí.
- Matos, K. S. A. L. (2006). Vivência de paz: o Reiki na escola Parque 210/211 Norte em Brasília. In M. C. A. Bomfim, & K. S. A. L. Matos (Orgs.), *Juventude, culturas de paz e violência nas escolas* (pp. 15-32). Fortaleza, CE: Ed. UFC.
- Matos, K. S. A. L. (2007). Juventudes e cultura de paz: diálogos de esperança. In A. C. Pinto, C. J. S. Araújo, & H. L. Costa (Orgs.), *Formação do pesquisador em educação: questões contemporâneas* (pp. 215 - 224). Maceió, AL: Ed. Ufal.
- Matos, K. S. A. L. (2010). A paz que protege: cultura de paz, juventudes e docentes. In K. S. A. L. Matos, & R. Nonato, Junior (Orgs.), *Cultura de paz, ética e espiritualidade* (pp. 19-30). Fortaleza, CE: Ed. UFC.
- Matos, K. S. A. L., Castro, L. M. D., & Nascimento, E. L. (2008). Semeando a paz: escolas e sujeitos em busca de valores. In K. S. A. L. Matos, V. S. Nascimento, & R. Nonato, Junior (Orgs.), *Cultura de paz: do conhecimento à sabedoria* (pp. 17 - 29). Fortaleza, CE: Ed. UFC.

- 
- Mendel, G. (1974). *La descolonización del niño*. Barcelona, España: Ariel.
- Moore, C. W. (1998). *O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos* (2a ed.). Porto Alegre, RS: Artmed.
- Morgado, C., & Oliveira, I. (2009). Mediação em contexto escolar: transformar o conflito em oportunidade. *Revista Exedra*, 2009(1), 43-55.
- Ortega, R., & Del Rey, R. (2002). *Estratégias educativas para prevenção das violências*. Brasília, DF: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
- Padilha, R. D. (2004). *Mediação sistêmico-integrativa: família e escola construindo uma cultura de paz*. Curitiba, PR: Amanapaz.
- Pallarés, M. (1983). *Técnicas de grupo para educadores*. Madrid, España: ICCE.
- Ramos, J. F. P. (2005). *Gestão democrática da escola pública: a experiência do governo das mudanças (1995-2001)*. Fortaleza, CE: Ed. UECE.
- Ruotti, C., Alves, R., & Cubas, V. O. (Orgs.). (2006). *Violência na escola: um guia para pais e professores*. São Paulo, SP: Andhep.
- Schnitman, D. F., & Littlejohn, S. (Orgs.). (1999). *Novos paradigmas da mediação*. Porto Alegre, RS: Artmed.
- Sposito, M. P. (2003). *Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas*. São Paulo, SP: Ação Educativa.
- Sposito, M. P., & Carrano, P. (2003). Juventude e políticas no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, 2003(24), 16-39.
- Tocqueville, A. (2001). *A democracia na América*. São Paulo, SP: Martins Fontes.
- Torrego, J. (2003). *Mediação de conflitos em instituições educativas: manual para formação de mediadores*. Porto, Portugal: Asa.
- Trassi, M. L., & Malvasi, P. A. (2010). *Violentamente pacíficos: desconstruindo a associação juventudes e violência*. São Paulo, SP: Cortez.
- Vezzulla, J. C. (1998). *Teoria e prática da mediação*. Curitiba, PR: Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil.
- Warat, L. A. (2001). *O ofício do mediador*. Florianópolis, SC: Habitus.

# Observatórios de políticas públicas no Brasil – “Quem somos”

**Neiara de Moraes**

*Doutora em Democracia no Século XXI – Universidade de Coimbra*

## Resumo

Os observatórios de políticas públicas surgiram na década de 1990 em diferentes partes do mundo. Foram criados por instituições acadêmicas, governamentais ou da sociedade civil com o objetivo de ampliar o acesso à informação sobre a ação pública e democratizar os processos de elaboração e controle social das políticas públicas. Embora tenham características comuns e ajam por meio da produção e difusão de conhecimentos sobre as políticas públicas, esses observatórios elege objetivos e estratégias que se relacionam com o contexto onde são implementados. Este artigo aborda a relação entre o contexto de surgimento desses observatórios no Brasil e os objetivos por eles adotados.

**Palavras-chave** observatórios; políticas públicas; democracia; participação; conhecimento.

## Abstract

The public policy observatories emerged in the 1990s in various parts of the world. They were created by academic, government, or civil society institutions aimed at increasing access to information on public action and democratizing the processes of public policy development and social control. Although they have common features and act by producing and disseminating knowledge on public policies, these observatories choose goals and strategies that relate to the context in which they are deployed. This article addresses the relationship between the context where these observatories emerged in Brazil and the goals adopted by them.

**Key words** observatories; public policy; democracy; participation; knowledge.

---

## Introdução

Os observatórios de políticas públicas são mecanismos voltados à compilação, produção e difusão de informações e conhecimentos sobre as políticas públicas no âmbito de determinado território, tema ou segmento social. Há mais de duas décadas, em diferentes países, a designação “observatório” tem sido utilizada por grande diversidade de organizações criadas por instituições acadêmicas, governamentais ou da sociedade civil com o objetivo de ampliar o acesso à informação sobre a ação pública e democratizar os processos de elaboração e controle social das políticas públicas.

Este artigo parte de dados levantados no âmbito de uma pesquisa (Morais, 2018) sobre observatórios de políticas públicas brasileiros e portugueses e os papéis que podem desempenhar na democratização da elaboração e controle dessas políticas. A referida pesquisa foi iniciada com a realização de intenso trabalho empírico em observatórios de políticas públicas, por meio da análise dos sites de mais de 60 observatórios, um conjunto de 23 entrevistas semiestruturadas e um estudo de caso desenvolvido no Observatório das Metrópoles, vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Aqui, aborda-se especificamente um aspecto: os objetivos definidos pelo grupo de observatórios brasileiros para sua atuação e a relação entre tais objetivos e o contexto de surgimento desses observatórios no Brasil. Para tanto, a fonte de informações consiste nas autoapresentações de um grupo composto por 21 observatórios, mais precisamente os textos contidos nas sessões “quem somos” de seus *sites*.

Na primeira sessão, descreve-se o contexto de surgimento dos observatórios no Brasil, enfocando o crescimento das ações de monitoramento das políticas públicas e o papel dos diferentes atores na implantação de mecanismos de democracia participativa. Na segunda sessão, apresenta-se o grupo de observatórios estudados e a sistematização dos objetivos identificados nas sessões “quem somos” de seus sites. Ao final, levantam-se reflexões sobre as singularidades dos observatórios no contexto brasileiro e sua vinculação com o contexto político e social de seu surgimento.

## Contexto de surgimento dos observatórios de políticas públicas no Brasil

No Brasil, a década de 1990 foi marcada pela ação orquestrada de enfraquecimento do Estado, sob a fachada da “modernização da gestão”. A ideia difundida e associada ao moderno era que o Estado seria irremediavelmente ineficaz, assim, deveria ser reduzido ao mínimo necessário para o bom funcionamento do mercado (Santos, 2008). Portanto,

---

o caminho seria privatizar funções e abraçar os critérios próprios do mundo empresarial, destacadamente: *eficiência, eficácia, lucro e competitividade*.

As instituições financeiras multilaterais e os Estados centrais conseguiram imprimir a esse movimento de reforma do Estado um caráter de movimento global e, para tanto, valeram-se de “dispositivos normativos e institucionais muito poderosos pela sua abstração e unidimensionalidade, tais como a dívida externa, ajustamento estrutural, controlo do défice público e da inflação, privatização, desregulamentação” (Santos, 2008, p. 347). No Brasil, o principal dispositivo utilizado foi o endividamento externo e a submissão ao receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas reformas foram marcadas pela agenda neoliberal, mas assumiram formas distintas nos diferentes países, provocando profundas mudanças nas lógicas do Estado-Providência e do Estado Desenvolvimentista (Albuquerque, 2007; Pereira, 2007; Santos, 2008) e, conseqüentemente, no desenho das políticas públicas e na relação do Estado com a sociedade civil.

No Brasil recém-saído de uma ditadura militar, os anos 1990 representam bem a disputa entre o alinhamento com as lógicas indicadas e a resistência de um forte movimento social que reivindicava a concretização das conquistas democráticas da Constituição Federal de 1988. Se, por um lado, a Presidência da República era exercida por um partido político comprometido com linhas gerais dessa visão de Estado<sup>1</sup>, por outro, os movimentos sociais de base, as organizações não governamentais (ONGs) e as demais organizações do campo progressista pressionavam pela democratização das relações entre sociedade civil e Estado e pela efetivação dos direitos sociais. As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) (ligadas à Igreja Católica), o novo sindicalismo e os grupos de esquerda, que floresceram durante as lutas contra a ditadura militar, tinham forte presença social, ainda que estivessem passando, também eles, por importantes mudanças (Albuquerque, 2007; Souza, 2011). Uma dessas mudanças foi a institucionalização de alguns desses grupos por meio da formação de associações e ONGs:

Há uma constatação do fenômeno de organização da sociedade civil nas mais diversas áreas temáticas e instâncias decisórias da sociedade, sendo um fato incontestável a emergência de um número cada vez mais expressivo de organizações não governamentais como atores sociais estruturados. As ONGs passam a desdobrar-se em conjuntos temáticos referidos a grupos sociais recortados de forma diversa [...], atuando em temas tão distintos como direitos de crianças e adolescentes, meio ambiente, saúde da mulher, exclusão digital, questões rurais, direitos humanos, erradicação da pobreza, denúncia de corrupção, inclusão social, antirracismo, tecnologias locais alternativas, violência urbana e

---

<sup>1</sup> Os dois mandatos consecutivos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), foram de 1995 a 2002.

---

doméstica, e muitos outros, podendo apresentar características organizacionais e gerenciais diversas (Mendonça, Teodósio, Alvim, & Araújo, 2009, p. 76).

No entanto, a agenda da democratização e a agenda neoliberal tinham um ponto em comum: a necessidade de uma sociedade civil forte e ativa. O projeto neoliberal, com sua bandeira pela modernização da gestão, ancorava-se na defesa da redução das responsabilidades sociais do Estado e, para isso, defendia a ampliação do papel de entes privados e da sociedade civil. Por sua vez, a agenda democratizante, ao reivindicar o compartilhamento do papel do Estado na definição e no controle das políticas públicas, também apostava no reforço do papel da sociedade civil. Essa aparente coincidência de interesses foi designada por Evelina Dagnino (2004), de forma magistral, como “confluência perversa”. Para a autora, essa disputa política entre projetos políticos antagônicos se prende a uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: *participação, sociedade civil, cidadania e democracia*.

Nesse contexto, o enxugamento das responsabilidades do Estado se deu, ainda, por meio do repasse da execução e gestão de programas sociais para algumas ONGs, que deveriam assumi-las por menor custo com maior eficiência. A ideia de sociedade civil marcada pelas lutas contra as ditaduras e outras lutas por direitos passa a conviver com a ideia de um terceiro setor, agora distante dos embates políticos e dedicado à gestão de programas governamentais (Albuquerque, 2007).

Por outro lado, com eleições livres, o projeto de participação gestado no interior da sociedade também pode ser exercitado no âmbito do poder do Estado, destacadamente com vitórias eleitorais de partidos progressistas em executivos municipais, de modo que foram muitos os exemplos de trânsito de ideias, práticas e atores da sociedade civil para o Estado<sup>2</sup>. Como consequência, a relação entre governos e sociedade civil, outrora marcada exclusivamente pela oposição e pressão, abre espaço para uma aposta no diálogo e na negociação e para uma ação conjunta que aprofundasse a democracia e garantisse direitos sociais:

[...] essa aposta deve ser entendida num contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade (Dagnino, 2004, p. 96).

---

**2** O Partido dos Trabalhadores (PT) teve suas primeiras vitórias eleitorais para o Poder Executivo municipal ainda na década de 1980: Diadema-SP e Santa Quitéria-MA, em 1982; Fortaleza-CE (a primeira capital), em 1985; e 33 cidades em 1988, sendo 3 delas capitais: São Paulo-SP, Porto Alegre-RS e Vitória-ES (Souza, 2011).

---

Portanto, foi um momento político que colocou em xeque a visão da relação entre Estado e sociedade civil como a luta do bem contra o mal, da visão que colocava o Estado como “um todo coeso” sempre a serviço do grande capital e uma visão da sociedade civil como uma lutadora esquelética, mas sempre bem-intencionada, correta e justa. As lutas internas em cada um desses campos tornavam o cenário, outrora preto e branco, algo bem mais cinzento.

É em meio a essas e outras apostas e disputas políticas que se dá a entrada formal da sociedade civil nas discussões sobre políticas públicas; e, como parte das ações para a efetivação das conquistas constitucionais, cabia à sociedade civil organizada tornar os conselhos de políticas públicas uma realidade. Esses conselhos, consultivos ou deliberativos, têm em sua composição representantes de órgãos governamentais e não governamentais, os primeiros indicados pelos chefes do Poder Executivo e os segundos eleitos por seus pares em fóruns próprios. Isso levou um grande número de organizações a alterar, ou ampliar, seu repertório de ações. Anteriormente dedicadas à assessoria comunitária ou movimentos de pressão política por direitos, essas ONGs também passaram a desempenhar um novo papel na participação institucionalizada, envolvendo-se diretamente nas discussões sobre orçamento, gestão e elaboração e controle de políticas públicas.

A década de 2000 marcou a consolidação da implantação das instituições participativas no Brasil, especialmente no período 2003-2010, que corresponde aos dois mandatos consecutivos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Nesse período, o país contava com 59 conselhos nacionais e chegou a realizar 74 conferências nacionais, nas quais se estima que mais de 5 milhões de pessoas tenham sido envolvidas (Souza, 2011). Note-se que esses dados excluem as experiências locais de orçamento participativo, planos diretores participativos e, por certo, conferências e conselhos estaduais e municipais.

Essa proliferação de instituições participativas ou, mais precisamente, a participação institucionalizada, suscitou um fenômeno curioso ao receber críticas oriundas tanto de setores conservadores como de setores progressistas, fenômeno que bem poderia ser designado como “segunda confluência perversa”<sup>3</sup>. Ao mesmo tempo que a teoria crítica começava a apontar limites e levantar problemas nesses processos participativos, as forças partidárias conservadoras tratavam de barrar seu avanço. Alguns setores dos movimentos sociais e a teoria crítica alertavam para os perigos da pasteurização e domesticação dos processos participativos, cooptação de organizações sociais e uso da participação para legitimar as políticas públicas já desenhadas pelo poder público (Dagnino, 2004; Mendonça

**3** Faço, aqui, referência ao conceito de “confluência perversa”, elaborado por Dagnino (2004), para chamar atenção à guinada realizada no momento em que a participação cidadã deixa de ser algo que tanto a reforma neoliberal como a reforma democratizante almejam (primeira confluência) para se tornar algo que nenhum dos dois defende, portanto, uma “segunda confluência perversa”.

---

et al., 2009). Apesar dos alertas, não propunham o fim dos processos participativos, mas sua intensificação ou radicalização.

Já os argumentos dos grupos conservadores aparecem perfeitamente sintetizados nas justificativas contidas em projetos de decreto legislativo que os partidos de oposição apresentaram no parlamento nacional<sup>4</sup> para tornar sem valor jurídico o decreto da presidenta Dilma Rousseff que instituía o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O Decreto da Participação, como ficou conhecido, não criava nada novo, mas tentava proporcionar organicidade à miríade de mecanismos participativos existentes no país. Ainda assim, contra ele foram utilizados os seguintes argumentos:

- a) Favorecendo a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais, o decreto deixaria em segundo plano o cidadão comum, não afeto a esse tipo de ativismo social;
- b) O decreto é a expressão da pretensão do governo federal de implodir a democracia representativa, transforma o legislativo em um elefante branco e transfere o debate institucional para segmentos eventualmente cooptados pelo próprio governo; e
- c) O decreto pretende dar voz aos movimentos sociais cooptados pelo atual governo, perpetrando sua influência mesmo na hipótese de mudanças institucionais<sup>5</sup>.

Deve-se levar em conta que o Decreto da Participação veio à tona já em meio ao profundo acirramento político que culminou no golpe parlamentar que destituiu a presidenta Dilma Rousseff, mas o certo é que, em meio ao bombardeio entre setores progressistas e conservadores, a participação restou praticamente sem defesa e esse decreto foi derrubado.

O próximo passo é observar a maneira como os observatórios de políticas públicas brasileiros se dispuseram a contribuir na questão maior – a democratização dos processos de elaboração e controle das políticas públicas no país.

## Os objetivos adotados pelos observatórios do grupo brasileiro

É importante destacar alguns aspectos metodológicos da pesquisa que deu origem a este artigo. Foram adotados dois campos de estudo, um no contexto europeu e outro no

**4** Ver justificativas em: Projeto de Decreto Legislativo (PDC) n. 1.491, do Democratas (DEM); PDC n. 1.492, do Partido Popular Socialista (PPS); e PDC n. 1.494, do PSDB.

**5** Uma busca no Google com a expressão “Decreto 8.243/2014” (o Decreto da Participação) apresenta como primeira palavra complementar a opção “ditadura”, isso porque a tônica defendida pelos meios de comunicação foi a de que o decreto extinguiria a democracia (ver especialmente matéria veiculada pela revista Veja, a revista semanal com maior tiragem e alcance nacional, em <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/dilma-decidiu-extinguir-a-democracia-por-decreto-e-golpe/>>). O debate em torno do Decreto da Participação é um excelente exemplo para compreender a criação do ambiente que levaria ao golpe parlamentar que retirou a presidenta Dilma do seu cargo em 2016.

---

contexto latino-americano. A abordagem utilizada para a composição do quadro português foi a de inventário e todos os observatórios de políticas públicas em funcionamento, criados até 2015, foram mapeados e analisados. No caso do Brasil, criou-se um “grupo espelho” de observatórios que fosse capaz de reproduzir, em menor escala, o quadro encontrado em Portugal no que diz respeito a atores envolvidos e políticas monitoradas. Em outras palavras, a construção do referencial brasileiro se deu a partir da montagem de uma espécie de “espelho convexo”, posto que em menor escala, das experiências portuguesas localizadas pela investigação.

Por certo, a ausência de um estudo completo sobre a realidade brasileira no tocante aos observatórios de políticas públicas impediu a realização de uma série de análises possíveis no caso português, em particular aquelas quantitativas. No entanto, a opção de não elaborar um levantamento completo no Brasil se justifica por diferentes razões: a) pelo fato de existirem centenas de observatórios, o que tornaria impossível a realização de um inventário completo no âmbito de um estudo daquela natureza; e b) porque a opção de compor uma amostra referenciada no quadro português servia mais aos fins do trabalho, já que ali interessava observar se as diferenças de contexto implicavam diferenças de estratégias dessas organizações que buscam influenciar políticas públicas por meio da produção e difusão do conhecimento. Portanto, a aposta metodológica foi a de que a ampliação da capacidade de percepção do quadro de estratégias utilizadas pelos observatórios, possibilitada pela leitura dos dois contextos, ajudaria a responder às indagações sobre as diferentes formas de mobilização de conhecimentos para a democratização das políticas.

Assim, o grupo brasileiro foi formado por 21 observatórios escolhidos de modo semialeatório<sup>6</sup>, já que sua elaboração manteve as proporções portuguesas no que diz respeito aos tipos de atores envolvidos e políticas monitoradas. No tocante aos atores envolvidos nas atividades dos observatórios portugueses, considerando sua participação isolada ou em parcerias, o estudo mostrou a seguinte distribuição aproximada: 49% de atores da academia; 34% de atores da sociedade civil; e 17% de atores governamentais. Dessa maneira, a montagem do *corpus* brasileiro respeitou a mesma proporção para cada um dos 3 tipos de atores.

Em relação às políticas públicas e aos temas acompanhados pelos observatórios, também foram seguidas as linhas da lista portuguesa, ou seja, foram selecionados observatórios brasileiros dos mesmos grupos temáticos de políticas públicas, a saber: ambiente e território, saúde, educação, violência, segmentos sociais, migração, desenvolvimento regional, indicadores sociais, direitos humanos e outros.

**6** Os observatórios brasileiros também seguiram os critérios utilizados para a montagem do quadro português, relembrando: a) autodeclarar-se como observatório; b) não ultrapassar o âmbito nacional em sua escala de atuação; c) monitorar políticas públicas; d) ter sido criado até o ano de 2015; e e) manter site com informações disponíveis.

Enfim, as políticas têm suas peculiaridades em cada um dos países envolvidos no estudo, seu modo de chegar à população, sua história mais restrita ou não aos círculos de peritos ou processos participativos – e essas diferenças não foram desconsideradas. Ao contrário, essas diferenças nas configurações das políticas, bem como a variedade de abordagens possíveis para uma mesma política, foram capazes de ampliar o leque daquilo que aqui se busca ver: as várias maneiras como os conhecimentos estão a ser mobilizados pelos observatórios de políticas públicas.

Consideradas todas essas questões que, de alguma forma, participaram da seleção dos observatórios que compõem o *corpus* brasileiro, chegou-se à Tabela 1.

**Quadro 1** – Lista de observatórios de políticas públicas do *corpus* brasileiro

	<b>Observatório</b>	<b>Atores</b>
<b>01</b>	Observatório das Metrópoles	Academia e sociedade civil
<b>02</b>	Observatório de Favelas	Sociedade civil
<b>03</b>	Observatório de Porto Alegre - ObservaPOA	Governo e academia
<b>04</b>	Observatório Rede de Observatórios de Direitos Humanos	Academia e sociedade civil
<b>05</b>	Observatório Social de Maringá	Sociedade civil
<b>06</b>	Observatório dos Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina	Sociedade civil e governo
<b>07</b>	Observatório da Criança e do Adolescente	Sociedade civil
<b>08</b>	Observatório das Violências Policiais	Academia
<b>09</b>	Observatório das Políticas Culturais	Academia
<b>10</b>	Observatório de Segurança Pública	Academia
<b>11</b>	Observatório do Vale do Rio dos Sinos	Academia
<b>12</b>	Observatório da Justiça Brasileira	Academia
<b>13</b>	Observatório Violência contra a Mulher	Academia
<b>14</b>	Observatório das Migrações Internacionais	Governo e academia
<b>15</b>	Observatório da Discriminação Racial, LGBT e Violência contra a Mulher	Governo
<b>16</b>	Observatório Saúde Mental e Direitos Humanos	Sociedade civil
<b>17</b>	Observatório Jovem do Rio de Janeiro	Academia
<b>18</b>	Observatório da Educação	Sociedade civil
<b>19</b>	Observatório do Plano Nacional de Educação	Outro #
<b>20</b>	Observatório de Análise Política em Saúde	Academia
<b>21</b>	Observatório IPEA de Gestão do Conhecimento e Inovação Administrativa	Governo

Fonte: Elaborado pela autora.

# O Observatório do Plano Nacional de Educação é uma iniciativa de um grupo de 22 organizações, dentre as quais estão fundações e institutos da sociedade civil, órgãos governamentais, ONGs e organismos do sistema ONU (Unicef e Unesco).

---

O grupo de 21 observatórios brasileiros conta com 3 observatórios que atuam em escala local (Observatório Social de Maringá, Observatório de Porto Alegre e Observatório Direitos Humanos de Salvador); 3 observatórios regionais (Observatório do Vale do Rio dos Sinos, Observatório da Bocaina e Observatório Jovem do Rio de Janeiro); e 15 observatórios que atuam em escala nacional.

Em relação ao período de surgimento, dentre os observatórios do grupo analisado, 1 foi criado ainda na década de 1990, mais precisamente o Observatório das Metrôpoles, em 1994; 11 deles surgiram no período 2000-2010; e 7 surgiram entre 2011 e 2015.

No que diz respeito ao financiamento dos observatórios brasileiros, dos 21 observatórios, 9 não informam as fontes de sustentação. No rol de financiadores dos demais observatórios se encontram: a) agências oficiais de fomento à pesquisa (Observatório das Metrôpoles, Observatório de Segurança Pública e Observatório de Análise Política em Saúde); b) órgãos governamentais (Observatório de Porto Alegre e Observatório da Gestão do Conhecimento); c) cooperação internacional (Observatório da Educação); d) Banco Interamericano do Desenvolvimento (Observatório do Plano Nacional de Educação); e e) observatórios com fontes variadas (Observatório de Favelas e Observatório Social de Maringá).

Vale destacar uma forte característica do grupo brasileiro no tocante aos atores envolvidos na criação e gestão dos observatórios, as redes. No Brasil, além das redes de pesquisadores, de centros de pesquisa, de universidades, de atores de tipos diferentes, que também foram muito identificadas no cenário português, existem observatórios que são constituídos por uma rede de observatórios regionais. É possível citar como exemplos de observatórios que constituem redes de observatórios: Observatório das Metrôpoles, Rede de Observatórios de Direitos Humanos e Rede de Observatórios Sociais, que, no grupo estudado, é representada pelo Observatório de Maringá.

A análise dos observatórios brasileiros teve como fonte principal suas páginas na internet e, nelas, os textos contidos no item “Quem somos”, bem como alguns produtos disponibilizados. Foram selecionados no componente “objetivos” os trechos da autoapresentação dos observatórios que tratam dos fins elencados pelos observatórios para si, que definem sua missão, seus objetivos gerais e específicos. Nesse item, foram utilizados os três indicadores de análise construídos: a) o incremento da informação e do conhecimento; b) influenciar políticas públicas; e c) desvelar temas.

De modo geral, pode-se dizer que a leitura das autoapresentações dos observatórios do *corpus* brasileiro indica a presença desses três pontos, ou seja, no contexto brasileiro também é válido afirmar que o objetivo central dos observatórios pode ser resumidamente apresentado como: influenciar as políticas públicas por meio da ampliação do acesso às informações e do aprofundamento do conhecimento. No entanto, cada um desses pontos aparece com nuances próprias no contexto brasileiro.

---

No primeiro grupo de objetivos – “incremento da informação e do conhecimento” –, estão presentes os propósitos de facilitar o acesso a bases de dados, difundir informações e fazer circular as competências acadêmicas, porém, a ênfase recai sobre expressões como “promover a pluralidade de opiniões no debate público”; “desenvolvimento de soluções baseadas na ecologia de saberes”; ou “constituir referências inovadoras na produção do conhecimento”. Veja-se o exemplo do Observatório de Favelas (n.d., grifo nosso) na exposição de seus objetivos na área da comunicação:

O grau de radicalização de uma democracia é dado pela **pluralidade de visões de mundo em circulação**. Na contemporaneidade, a liberdade de expressão, para além de suas manifestações individuais, depende de um conjunto mais amplo de direitos, como o acesso aos meios de comunicação. Isto quer dizer que o direito à comunicação pressupõe a garantia de condições para que todos possam ter suas ideias expressas, considerando os regimes de visibilidade de nossa época fortemente impactados pela presença da mídia. As favelas, espaços populares e seus habitantes costumam ter representações marcadas pelo acúmulo histórico de processos de violência simbólica, os quais envolvem sua invisibilização, estigmatização, exotização ou combinações das alternativas anteriores. O Observatório de Favelas busca criar e articular condições, formas e meios para uma comunicação que leve em conta a multiplicidade de demandas políticas, culturais e processos de produção subjetiva encontrados nos territórios populares. Com isto procuramos destacar a complexidade e riqueza presentes nestes espaços da cidade, tão unidimensionalmente representados, em diferentes contextos históricos. **Nosso objetivo é intervir na disputa pela construção de novos imaginários sobre a cidade, contribuindo para ampliação dos repertórios de representação**, por meio dos quais as favelas e espaços populares são concebidos em diferentes âmbitos da vida social.

Em outras palavras, embora o incremento da informação e do conhecimento também seja buscado por meio da abertura de dados e da realização de estudos e pesquisas científicas sobre as políticas públicas, 10 dos 21 observatórios brasileiros do estudo destacam em seus textos o objetivo de fazer circular conhecimentos de fontes plurais sobre as políticas. Alguns deles vão além, colocando o observatório não só como meio para fazer circular outros conhecimentos, mas também destacando o papel do observatório na produção desses conhecimentos, atuando como promotor do diálogo entre esses diferentes saberes.

No indicador de análise “influenciar políticas públicas”, uma peculiaridade é que as políticas públicas aparecem adjetivadas, isto é, há, desde o início, um anúncio, ainda que geral, sobre a política pública que se procura alcançar. Assim, além das expressões que remetem ao objetivo de apoiar a tomada de decisões ou subsidiar a formulação de políticas

---

públicas, aparecem muitas vezes seguidas de expressões como: “políticas para a superação das desigualdades”; “políticas para a garantia de direitos nos espaços populares”; “políticas que afirmem uma sociedade incluyente e sustentável”; “políticas que assegurem os direitos fundamentais”; “políticas que levem em conta a diversidade regional do país”; “políticas que promovam a educação como um direito humano” etc.

Como terceiro e último indicador de análise dos objetivos dos observatórios temos “desvelar temas”. Aqui, destacaram-se os trechos das apresentações que revelam o propósito de utilizar os observatórios para chamar a atenção da sociedade para seus temas e lançar luzes sobre situações de violações de direitos que são minimizadas, ou mesmo invisibilizadas, pela sociedade.

Além de dar visibilidade às violações, os observatórios buscam inserir-se em uma declarada disputa de sentidos, visões e perspectivas sobre temas ligados às políticas que monitoram. É o que se vê em expressões como: “ressignificar o tema no âmbito das políticas públicas”; “elaborar conceitos, produzir informações e representações que ponham em perspectiva visões estereotipadas e homogeneizantes”; “mudar a representação social do tema” etc.

Um exemplo de atuação com foco nesse objetivo vem do Observatório das Violências Policiais, que se propõe a manter não só um banco de dados sobre a violência institucional cotidiana atual, mas uma memória das violações cometidas durante a ditadura militar. Com vistas a dar visibilidade ao escandaloso número de mortes de jovens negros no país, esse observatório repercute pesquisas e números, como no caso da apresentação do relatório da Anistia Internacional sobre o tema, onde se lê: “é como se a cada dois dias derrubássemos um avião lotado de jovens” (Jornalistas Livres, 2016). Além das notícias, o *site* traz a possibilidade de acesso às informações sobre as violações por meio das seguintes entradas: chacinas, execuções sumárias, torturas, mortes sob custódia etc., ou, ainda, pelos *links* de tipos de violência (violência policial, violência racial, violência nas prisões, violência nas comunidades etc.).

Um aspecto muito ressaltado nos observatórios brasileiros foi seu papel para reforçar a importância do tema ou política na agenda pública, ou seja, atuar de modo a trazer o tema para o debate público, os meios de comunicação, os espaços de decisão política e a sociedade em geral. Em conformidade com esse objetivo, muitos observatórios contam com assessorias de comunicação e mantêm atividades sistemáticas de produção de conteúdo e envio de sugestões de pauta para os meios de comunicação.

**Quadro 2 –** Objetivos dos observatórios de políticas públicas no *corpus* brasileiro.

<b>Objetivos</b>	<b>Expressões utilizadas nas autoapresentações</b>
<b>Incremento da informação e do conhecimento</b>	Circulação de competências acadêmicas. Formação de recursos humanos. Produzir conhecimento. Constituir referências inovadoras na produção do conhecimento. Ampliar o conhecimento. Socializar estudos e pesquisas do grupo e de outras fontes qualificadas. Produzir conhecimento qualificado em diálogo com a sociedade. Pro-mover a pluralidade de opiniões no debate público. De-senvolvimento de soluções baseadas na ecologia de saberes.
<b>Influenciar políticas públicas</b>	Elaborar conceitos e formular políticas para a superação da desigualdade. Pressionar pela implementação de políticas. Fomentar o debate crítico e subsidiar políticas. Ori-entar políticas e reformas normativas. Identificar dificuldades e potencialidades das políticas. Consolidar a participação cidadã na gestão da cidade. Qualificar a gestão participativa. Formação para o protagonismo cidadão. Promover e qualificar o controle social das políticas públicas. Criar práticas de intervenção social.
<b>Desvelar temas</b>	Reforçar a importância do tema na agenda pública. Mudar a representação social do tema. Elaborar conceitos, produzir informações e representações que ponham em perspectiva visões estereotipadas e homogeneizantes. Ressignificar o tema no âmbito das políticas públicas. Prevenir e combater discriminações.

Fonte: Elaborado pela autora.

## Os objetivos e o contexto

No que diz respeito ao propósito de influenciar políticas, o que mais salta aos olhos na leitura do grupo brasileiro é que promover e qualificar processos participativos aparece como objetivo de praticamente todos os observatórios, fato que reflete a centralização da participação nas discussões sobre políticas públicas nas últimas décadas, como abordado na apresentação do contexto brasileiro.

Por isso, é comum encontrar no “Quem somos” expressões como: “qualificar a gestão participativa”; “promover e qualificar o controle social das políticas públicas”; “promover a formação para o protagonismo cidadão” ou “consolidar a participação cidadã na gestão da cidade”, como mostram os exemplos das seguintes apresentações:

Procuramos ser grupo de pesquisa e extensão universitária que busca produzir conhecimentos qualificados em diálogo com a sociedade. É, neste sentido, que reconhecemos a importância da extensão universitária. Nosso histórico compromisso é o de apoiar movimentos e organizações juvenis de orientação

---

democrática, a criação de políticas efetivas para a consolidação dos direitos de juventude, realizar atividades de extensão voltadas para a participação e a formação de jovens e profissionais que atuam com a juventude, em especial, os professores do Ensino Médio e da Educação de Jovens e Adultos (Observatório Jovem, n.d.).

O ObservaPOA disponibiliza também indicadores que sejam capazes de qualificar a gestão participativa (OP, conselhos municipais e governança solidária local) a partir de três perspectivas: 1) social – impactos na melhoria da qualidade de vida e de convivência das pessoas; 2) gestão – impactos na eficácia, transparência e descentralização da gestão municipal; 3) política – impactos no desenvolvimento democrático e na cidadania, expansão do capital social e resgate da identidade local (Observatório da Cidade de Porto Alegre, n.d.).

Objetivo geral: sistematizar, analisar e publicizar indicadores socioeconômicos da região, promovendo o debate sobre as realidades do Vale dos Sinos, da Região Metropolitana de Porto Alegre e de seus municípios, em vista da implementação, qualificação e controle social das políticas públicas afirmadoras da sociedade incluyente e sustentável (Observatório do Vale do Rio dos Sinos, n.d.).

Quando da apresentação do grupo brasileiro, os objetivos foram expostos conforme os três grupos construídos no panorama português: incrementar o conhecimento; influenciar políticas; e desvelar temas. Em razão disso, o objetivo de “fortalecer processos participativos” foi apresentado dentro do grupo “influenciar políticas”. Ocorre que a afirmação do objetivo de contribuir para apoiar espaços participativos de elaboração e controle social das políticas está tão presente no grupo brasileiro que mais valeria destacá-lo como um objetivo em si<sup>7</sup>.

Trata-se de uma peculiaridade dos observatórios brasileiros em forte sintonia com o contexto do país, que fez, nos últimos 25 anos, uma aposta muito forte nos processos participativos como espaços de democratização das políticas, uma aposta tanto de alguns atores governamentais do campo progressista como de grande parte da sociedade civil organizada. Em consequência, essa é uma distinção que também atravessa a maior parte das estratégias empreendidas pelo grupo de observatórios do Brasil, muitas delas dirigidas a instituições participativas, como conselhos, conferências e orçamentos participativos, ou a articulações informais da sociedade civil, como fóruns, movimentos e organizações comunitárias que buscam influenciar políticas públicas.

---

**7** A questão, de fato, remete à discussão da participação como um direito-fim ou um direito-meio para a efetivação dos demais direitos, ou seja, a participação cidadã como objetivo em si, como exercício da democracia, ou a participação como meio para que os cidadãos tenham mais poder de intervir na construção de políticas que promovam mais direitos e justiça social. Enfim, trata-se de uma discussão importante, mas não central, neste artigo.

---

Assim, embora a criação dos observatórios esteja disseminada em diferentes partes do mundo e seja protagonizada por diferentes atores sociais como mecanismos para o acompanhamento permanente das políticas, eles estão longe de ser modelos rígidos de monitoramento. Ao contrário, sua criação e configuração constituem uma resposta e um diálogo com o contexto político, com a institucionalidade e com modelos de governança. Isto é, os contextos não incidem apenas nas políticas observadas, mas também na construção do próprio elemento que observa.

## Referências bibliográficas

- Albuquerque, M. C. A. (2007). Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no Cone Sul. In E. Dagnino & L. Tatagiba (Eds.), *Democracia, sociedade civil e participação* (pp. 205-258). Chapecó, SC: Argos.
- Dagnino, E. (2004). Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In A. Grimson (Ed.), *La cultura en las crisis latinoamericanas* (pp. 195-216). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Jornalistas Livres. (2016, 25 de fevereiro). *É como se a cada dois dias derrubássemos um avião lotado de jovens*. Recuperado de <https://medium.com/jornalistas-livres/%C3%A9-como-se-a-cada-dois-dias-derrub%C3%A1ssemos-um-avi%C3%A3o-lotado-de-jovens-fb8a7bb599bd>
- Mendonça, P. M. E., Teodósio, A. S. S., Alvim, F. M., & Araújo, E. T. (2009). Desafios e dilemas das ONGs na cooperação internacional: uma análise da realidade brasileira. *Gestão.Org: Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, 7(1), 69-83.
- Morais, N. (2018). *Observatórios de políticas públicas: um estudo sobre a mobilização de conhecimentos para a democratização da elaboração e controle das políticas* (Tese de Doutorado). Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.
- Observatório da Cidade de Porto Alegre. (n.d.). *Observatório*. Recuperado de [http://www.observapoa.com.br/default.php?p\\_secao=3](http://www.observapoa.com.br/default.php?p_secao=3)
- Observatório de Favelas. (n.d.). *Comunicação*. Recuperado de <http://observatoriodefavelas.org.br/areas-de-atuacao/comunicacao/>
- Observatório do Vale do Rio dos Sinos. (n.d.). *O que fazemos*. Recuperado de <http://www.ihu.unisinos.br/observasinos/sobre/o-que-fazemos>
- Observatório Jovem. (n.d.). *Quem somos*. Recuperado de <http://www.uff.br/observatoriojovem/hist%C3%B3rico>
- Pereira, M. L. D. (2007). As políticas públicas locais e os processos de hibridação no Brasil e na América Latina. In E. Dagnino & L. Tatagiba (Eds.), *Democracia, sociedade civil e participação* (pp. 331-350). Chapecó, SC: Argos.
- Santos, B. S. (2008). *A gramática do tempo para uma nova cultura política* (2a ed.). São Paulo, SP: Cortez.

---

Souza, C. H. L. (2011). Mapeamento das experiências participativas. In A. L. S. Souto, R. D. O. Paz, & J. A. Moroni (Eds.), *Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios* (pp. 42-69). Brasília, DF: Instituto de Estudos Socioeconômicos.

# Retirantes flagelados no Ceará-da-seca: (bio)políticas populacionais na consolidação do Estado moderno

**Natalia Monzón Montebello**

*Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC-SP*

*Professora Adjunto da Universidade Estadual do Ceará - UECE*

**Marcílio Medeiros Silva**

*Licenciado em Filosofia pela Universidade Estadual do Ceará - UECE*

*Pesquisador da Universidade Estadual do Ceará - UECE*

## Resumo

Com base na noção de Ceará-da-seca, este artigo descreve o surgimento e a consolidação, desde 1877, de um poder soberano sobre a vida implementado por meio de políticas populacionais destinadas a administrar os efeitos sociais da seca na região. Assim, observam-se práticas biopolíticas de governo que caracterizam a institucionalização do Estado moderno atrelada aos dispositivos de exceção (os abarracamentos, os lazaretos, os campos de concentração e as frentes de trabalho), direcionados à proteção de uma forma de vida (urbana e industrial) a ser garantida diante da cíclica invasão dos retirantes do sertão, levando ao litoral, a cada grande seca, o abrupto espetáculo da barbárie da fome, da miséria, da peste.

**Palavras-chave** biopolítica; retirantes; flagelados; campo; seca.

## Abstract

Based on the notion of 'Ceará-da-seca,' this article describes the emergence and consolidation, since 1877, of a sovereign power over life deployed through population policies aimed to manage the social effects of drought in the region. Thus, there are biopolitical government practices that characterize the modern State institutionalization as tied to exception devices (tent buildings, lazarettos, concentration camps, and work fronts), designed to protect a (urban and industrial) way of life so that it is guaranteed in face of the cyclical invasion of retreating migrants from the 'sertão,' taking to the coast, during each severe drought event, the abrupt spectacle of the barbarism of hunger, misery, plague.

**Key words** biopolitics; retreating migrants; mortified people; camp; drought.

---

## Introdução

*Como uma cascavel que se enroscava  
A cidade dos lázaros dormia...  
Somente, na metrópole vazia,  
Minha cabeça autônoma pensava!*

*Mordia-me a obsessão má de que havia,  
Sob os meus pés, na terra onde eu pisava,  
Um fígado doente que sangrava  
E uma garganta de órfã que gemia!*

*Tentava compreender com as conceptivas  
Funções do encéfalo as substâncias vivas  
Que nem Spencer, nem Haeckel compreenderam...*

*E via em mim, coberto de desgraças,  
O resultado de bilhões de raças  
Que há muitos anos desapareceram!*

(Augusto dos Anjos, *Os doentes*)

Entre a segunda metade do século XIX e a primeira do XX, no Ceará, consolidou-se uma política populacional que inscreve regionalmente a atualização do Estado em uma nova geografia, biopolítica, da demarcação entre mar e sertão: demarcação cultural e subjetiva entre a vida a ser superada, descartada ou conjurada e aquela que merece ser vivida. A seca, que entretece formas de vida, explícita, nesse tempo e desde esse tempo, suas duas dimensões políticas: a vida nua e a vida qualificada (Agamben, 2007). É com a seca, administrando a seca, que no Ceará foram implementadas as políticas populacionais que abriram espaço para novos saberes e novos poderes. A grande seca de 1877 não foi a primeira a atingir o Ceará<sup>1</sup>, mas foi a primeira de um novo tempo, estabelecido não sobre um território, mas sobre uma nova superfície, agora também biopolítica, tanto quanto fora, até então, geopolítica. Ceará-da-seca designa uma superfície, ou intensidade, de uma modalidade de governo (de sujeição, de subjetividade): a um tempo sobre e sob a seca, a administração ou gestão da vida. A cada seca, novos movimentos migratórios, do sertão para o mar e para outras terras.

---

<sup>1</sup> Por exemplo, a seca de 1844-45 (Alves, 1982). Sobre a história da seca na região ver Theophilo (1922) e Studart (1997).

---

Esta migração periódica, a partir da segunda metade do século XIX, transformou-se num grande problema social a ser enfrentado por governantes, burgueses, intelectuais e técnicos, sendo objeto da construção de um sem-número de saberes e práticas que objetivavam evitá-la, impedi-la ou neutralizar seus efeitos (Neves, 1995, p. 93).

Antes de mais nada, a cada vez, a seca produz e projeta saberes e poderes. Desde a seca de 1877, esses saberes e poderes se dirigem à vida: à cidade como espaço de circulação da vida e dos elementos naturais que a afetam, e depois aos corpos dos vivos, dos *desvalidos*, fossem *validos* (aptos para o trabalho), fossem *inválidos* (destinados ao assistencialismo). Corpos primeiro retirantes, depois flagelados: superfície política onde se inscreve o governo, a todo momento, na gestão da fome e da peste. O programa biopolítico que é implementado no Ceará diretamente atrelado ao fenômeno climático regional e cíclico da seca, desde 1877, reveste-se de política de controle populacional, não apenas administrando e redirecionando os fluxos migratórios, mas também produzindo e aperfeiçoando saberes e poderes técnicos de governo, institucionalmente arquitetados, da saúde pública, da assistência social, da criminologia, do controle e repressão policial, do planejamento familiar, do urbanismo e até da construção civil e transporte, dentre outros.

Então, quando em 1877 configurou-se o estio, os sertanejos, já não podendo contar com a caridade privada, transfiguraram-se em multidões e ocuparam as estradas que ligavam os sertões à capital. E a ajuda pública aos flagelados, que só vinha ocorrendo pontualmente, teve que desenvolver saberes e técnicas, táticas e expedientes (distribuição de alimentos, campos de concentração, frentes de trabalho etc.), para controlar os invasores que provocavam medo e repulsa nos fortalezenses aspirantes à civilização (Barbalho, 2005).

Os violentos fluxos migratórios, desse modo, são, a cada grande seca, campo de inovações de governo, ou melhor, de *governamentalidade* (Foucault, 2017b), disparadores de uma modernização que extrapola o alegado aformoseamento, o espelhamento no Ocidente europeu pela estética, seja dos edifícios, seja dos costumes e modos de viver. Mais do que progresso urbano e cultural, tratava-se de modernização segundo o sistema capitalista mundial, de produção de saberes e poderes tal qual a produção industrial em série, racional em relação ao lucro. Modernização que coisifica em flagelado um *outro* ontologicamente distante, portanto, um *outro* perigoso, a ser isolado e neutralizado em “espaços outros” que não na moderna e civilizada cidade: nos abarracamentos, nos campos de concentração, nas frentes de trabalho... de preferência, de volta ao sertão.

---

Então, investimentos biopolíticos, ao ritmo da seca, redesenhando, sobre o território esculpido pelas secas “de sempre”, os diversos campos de contenção dos governados, a cada seca mais modernos: os campos dos flagelados, os campos dos cidadãos. E todos os campos que se projetam nessas novas fronteiras entre a vida rural e a urbana, entre o interior e a cidade, entre o sertanejo e o industrial, o comerciante, o operário, entre o miserável e o proletário, entre o faminto e o desempregado, entre o coronel e o representante democraticamente eleito, o técnico, o burocrata... em uma palavra: entre o atraso e o futuro. A experimentação analítica com Michel Foucault redimensiona, pelo ponto de vista da biopolítica, questões relativas à história da modernização, urbanização e industrialização do Ceará, ao abrigo do Estado brasileiro e sua história, assim como ao abrigo da história do sistema capitalista. Dessa maneira, trata-se aqui de problematizar certa reformulação das políticas implementadas no âmbito da modernização do Estado no sentido de governar controlando, isto é, administrando, a cada vez mais, a cada seca mais, a população: poder soberano sobre a vida, produzindo uma vida e ao unísono produzindo o despojamento jurídico de toda vida outra. A toda vida que merece ser vivida corresponde uma vida nua... Como se articulam essas duas dimensões biopolíticas à seca que anima a história do governo no Ceará?

*Dormia em baixo, com a promíscua véstia  
No embotamento crasso dos sentidos,  
A comunhão dos homens reunidos  
Pela camaradagem da moléstia.*

*Feriam-me o nervo óptico e a retina  
Aponevroses e tendões de Aquiles,  
Restos repugnantíssimos de bílis,  
Vômitos impregnados de ptialina.*

*Da degenerescência étnica do Ária  
Se escapava, entre estrépitos e estouros  
Reboando pelos séculos vindouros,  
O ruído de uma tosse hereditária.*

(Augusto dos Anjos, *Os doentes*)

Rodolfo Theophilo (1922), em sua história da seca, lista, entre 1710 e 1877, 16 secas no Ceará. Em 1877, a província do Ceará tinha contados 32 anos de estabilidade climática, desde que, com o inverno de 1846, os retirantes da seca do ano anterior tinham voltado a suas províncias, abandonando as cidades maiores, invadidas na fuga da fome <sup>2</sup>. Nada tinha

<sup>2</sup> Por exemplo, a seca de 1844-45 (Alves, 1982). Sobre a história da seca na região ver Theophilo (1922) e Studart (1997).

---

feito o governo imperial para preparar a região para uma nova seca, que mais cedo ou mais tarde viria. Seca que veio, passado esse tempo, como nefasta surpresa, interrompendo um cotidiano que se esquecera, em que “não se pensava em que cedo ou tarde igual calamidade havia de voltar, que a secca, maldito legado do povo cearense, viria de novo cobril-o de lucto” (Theophilo, 1922, p. 71).

Os três anos durante os quais se alastrou a seca de 1877 no Brasil compuseram, ao alucinado ritmo da fome e da morte, intensos movimentos migratórios. No Nordeste, e mais do que em qualquer outro lugar no Ceará, retirantes traziam de um desconhecido sertão uma miséria em massa, um desespero em massa às cidades que, como Fortaleza, ensaiavam o embelezamento de uma certa *belle époque*, de uma modernidade enfeitada de progresso urbano-industrial. Eram os bárbaros, uns bárbaros que se apresentavam aos milhares, multiplicando com violência estética (para os formosos padrões almejados à época) uma população até então conformada por cidadãos e em vias de tornar-se subjetivamente moderna. Mais de 110 mil migrantes-retirantes, em uma população que até então rodeava os 25 mil: não se poderia esperar nada a não ser “uma das desordens urbanas e sociais mais graves que Fortaleza já experimentou” (Neves, 2005, p. 114). Se a seca dizimou a vida no sertão, do sertão ao mar, do sertão a Fortaleza, a seca interrompe e redimensiona uma forma de vida que se prometia, desde as elites, próspera, pacífica e progressista, na mais entusiasta harmonia com os parâmetros civilizatórios emanados desde Paris, no ápice de um tempo que acenava fervorosamente para o futuro.

Não apenas desde Paris, mas desde a Europa, também emanava um modelo de razão científica que inscrevia nos corpos dos modernos os sinais dos primeiros investimentos políticos do poder sobre a vida. Corpos tornados um à sombra de um grande céu metafórico capaz de padronizar e apaziguar as desde então imponderáveis singularidades: o corpo social. Corpo social, por sua vez, dimensionado e desvendado pela moderna medicina social. Ao acompanhar Foucault (2017a) em sua análise sobre a medicina social, os contornos políticos do corpo moderno descrevem nitidamente a construção, em base institucional, de tempos biopolíticos prolongando-se em desdobramentos até o presente. Assim, o que marcaria a diferença semântica ancorada no tempo? Em oposição à medicina medieval, que “era do tipo individualista e as dimensões coletivas da atividade médica, extraordinariamente discretas e limitadas” (Foucault, 2017a, p. 144), a medicina moderna se fazia e se consolidava formalmente social.

Com maior detalhe, também se pode afirmar que, assim como o capitalismo reclama um corpo unificado em seus gestos, em suas modulações biológicas e políticas, um corpo que não mais apenas trabalha, mas antes trabalha segundo determinado protocolo universal, universalizante, universalizável, um corpo, em suma, proletário, assim também a medicina esquadrinha e interpreta um único corpo, enciclopedicamente cartografado em órgãos e sistemas essencialmente um. Não só uma superfície biológica, mas, dirá Foucault

---

(2017a, p. 144), uma superfície biopolítica: é sobre o corpo que o Estado moderno funda suas instituições, seu discurso e suas promessas.

O controle da sociedade sobre os indivíduos não se opera simplesmente pela consciência ou pela ideologia, mas começa no corpo, com o corpo. Foi no biológico, no somático, no corporal que, antes de tudo, investiu a sociedade capitalista. O corpo é uma realidade biopolítica. A medicina é uma estratégia biopolítica.

Entretanto, não foi de início, observa Foucault (2017a), que a medicina social investiu sobre o corpo proletário. Ele reconhece três etapas nas quais vão se entrecendo os parâmetros biológicos delimitadores da saúde de um indivíduo produtivo, esse sujeito histórico e social, portanto, político, do capitalismo. De tal forma que a medicina de Estado, que aparece na Alemanha do começo do século XVIII, a medicina urbana francesa do final desse mesmo século e, finalmente, a medicina da força de trabalho inglesa, já no século XIX, compõem, segundo Foucault (2017a), etapas de uma história da medicina ocidental, percorrendo o tempo que se organiza na legitimação do poder soberano sobre a vida.

O que nesses três quadros se desenha é o percurso, do Estado ao pobre, passando pela cidade, do redimensionamento do poder político segundo um autêntico grito de guerra do sistema capitalista: a vida, em todas suas possíveis e prováveis formas, deve ser produzida... e sempre mais. Esse biopoder, então, qualifica a política no sistema capitalista ao perpassar o Estado, depois a cidade e depois os pobres, redimensionando poderes e saberes ao compasso do imperativo universal da produtividade. Em que medida esse ponto de vista analítico funcionaria enquanto chave de leitura de um tempo em que se consolida uma nova territorialização, aqui designada pela rubrica de Ceará-da-seca?

Com a seca de 1877 se acionaram os abarracamentos, que demarcavam, no interior e no centro da cidade invadida pelos desvalidos, um espaço de despojo, um limiar de civilidade depois do qual deixavam de funcionar a maior parte dos códigos, das regras e das normas de convivência válidos para os espantados cidadãos. Potencializados pela precariedade das instalações e dos equipamentos, os males anunciados pela invasão ameaçavam interromper a prometida modernização da cidade. Dentre os diversos males a constatar, a varíola em particular despertava o temor de todos, de todas as classes sociais, todos reclamando senão o combate à peste, ao menos a expulsão dos invasores (L. L. Martins, 2012).

A seca instalaria, desde 1877, uma geografia cronicamente aporética: entre o sertão e a capital, desdobra-se a incontornável oposição entre o futuro do progresso urbano industrial e comercial e a miséria rural, atávica e selvagem da fome. E se a aporia na base dos novos

---

tempos, com toda sua explícita brutalidade, não podia ser resolvida, poderia, sem dúvida, ser administrada. Sobrepondo aos poderes tradicionais a força cívica do progresso técnico e científico regido pelos diversos, e também novos, especialistas, o Estado dos novos tempos desenharia uma política da seca, a um tempo geopolítica e biopolítica, cercando e transportando as hordas dos perigosos. Aqueles retirantes famintos, doentes, violentos, devassos... a miséria e o atraso eram porta-estandarte dessas hordas.

A presença destes pobres, famintos e doentes, no mais grave estágio em que ainda é possível sobreviver, exigiu uma imediata e radical mudança nos costumes e comportamentos, nos hábitos pessoais e cotidianos e, especialmente, no uso social dos equipamentos urbanos, afetando profundamente a vida dos habitantes da capital. Estes, a partir de então, irão procurar estabelecer um novo patamar de relações com a pobreza, em que a caridade e a solidariedade se confundem com a repugnância diante das cenas de barbárie presenciadas pelas famílias horrorizadas, crimes, prostituição, mortes, suicídios, antropofagia, epidemias etc., o que, de certa forma, se repetirá nos anos seguintes, quando a miséria rural adentra o mundo urbano pelas mãos da seca (Neves, 2005, p. 114).

No Ceará do século XIX, Paris reverbera tanto no projeto civilizatório urbano progressista quanto nas políticas públicas de um Estado que investe no controle biopolítico de sua vasta, diversa e pulverizada população. A capital da província, já ancorada em uma modernidade cultural, social e política que o sistema capitalista mundial acabará por impor em cada esquina do planeta, encontra na seca, no ciclo da seca, no eterno retorno da seca, um valioso ponto de projeção e consolidação para as reformas e os acertos que os novos tempos gerais reclamam. A seca, que deve ser mantida fora e longe de Fortaleza, demarca as políticas populacionais, dos abarracamentos aos campos de concentração e às frentes de trabalho, que deverão fundamentar o aparelhamento do Estado moderno na região.

A partir da seca de 1877 se instala, então, uma política populacional que se poderá resumir em três grandes gestos: os abarracamentos, o campo de concentração, na cidade e depois pelo interior do estado, acompanhando a estrada de ferro, e as frentes de trabalho. Em 1877, um projeto de urbanização e de urbanidade, em especial para Fortaleza, vê-se abalado e logo redimensionado pelo acontecimento da seca, intempestivamente de encontro ao futuro prometido pelas elites surpreendidas. Em 1877, quando a cidade se vê, dizia Rodolfo Theophilo (como citado em Neves, 2005, p. 117), sitiada “por uma coluna de famintos trapilhos”.

No entanto, não era essa a primeira invasão de famintos que chegava a Fortaleza: em 1846, a seca tinha levado uma multidão de famintos às ruas da capital, mas, como lembrara Theophilo (1922, p. 71), “fizeram-se preces, o governo remetteu esmolos, e ficou n’isso”.

---

Não houve, naquela ocasião, uma política do Estado para administrar os efeitos da seca. Esse deslizamento nas técnicas de governo se daria e se intensificaria a partir da seguinte grande seca, em 1877. Novos tempos<sup>3</sup>.

Rodolfo Theophilo observa, ainda, que aquele período em que a cidade se esquecera da seca, entre 1846 e 1877, foi uma época de crescimento, de um progresso que o sanitarista entendeu como extraordinário. A população da província teria saltado de 340 mil para mais de 1 milhão nessas 3 belas décadas. Com isso, “desenvolveu-se a indústria, alargou-se o commercio ao mesmo tempo que quasi completamente se nacionalisava, diffundiou-se a instrucção publica” (Theophilo, 1922, p. 72). Nessa sua história da seca no Ceará, Theophilo escreveu como um técnico: o sanitarista recolherá em suas linhas o olhar de uma medicina social, ou do que irá se constituir no Brasil, em breve, como uma nova maneira de governar: uma gestão biopolítica do Estado, da cidade e dos pobres, talvez aqui não necessariamente nessa ordem, ou melhor, tudo mais ou menos ao mesmo tempo...

*Falar somente uma linguagem rouca,  
Um português cansado e incompreensível,  
Vomitar o pulmão na noite horrível  
Em que se deita sangue pela boca!*

*Expulsar, aos bocados, a existência  
Numa bacia autômata de barro,  
Alucinado, vendo em cada escarro  
O retrato da própria consciência!*

*Querer dizer a angústia de que é pábulo,  
E com a respiração já muito fraca  
Sentir como que a ponta de uma faca,  
Cortando as raízes do último vocábulo!*  
(Augusto dos Anjos, *Os doentes*)

Rezam os dados oficiais de que em janeiro de 1877 morreram 63 pessoas na cidade de Fortaleza. Entretanto, cerca de 20 mil circulavam por suas 45 ruas, amplas e retas, e pelas suas 16 praças: tudo nessa paisagem esperava a chuva. Assim também no sertão, tão longe naqueles tempos da moderna capital. Enfim, “em principio de 1877, no litoral e no sertão grande numero de roçados estavam promptos para receber as sementes quando cahissem as chuvas” (Theophilo, 1922, p. 72). E elas não caíram. Ou quase: 4 vezes choveu naquele

---

**3** Nas palavras cristalinas de Rodolfo Theophilo (1922, pp. 71-72): “entregue a sua habitual incuria, não pensou o governo em estudar os meios de attenuar os efeitos de futuras secas”.

---

mês, apenas 24 mm<sup>4</sup>. Isso em meio a um calor oscilando entre 27 e 31°C à sombra. Tudo e todos seguiam esperando o inverno. Ainda nesse mês, no dia 10, e por uma carta imperial assinada em 13 de dezembro de 1876, o desembargador Caetano Estellita Cavalcanti Pessoa era nomeado presidente da província do Ceará. 13 de dezembro é o dia de Santa Luzia...

Já em fevereiro, os ânimos sucumbiam à constatação dos tenebrosos presságios anunciados nas experiências do dia de Santa Luzia do ano anterior. A seca vai chegando; o sertanejo a adivinha em seus sinais. A seca do Nordeste, diz Euclides da Cunha (1979), irradia do Ceará. E ela se anuncia, mais do que de qualquer outra forma, desde o dezembro anterior, e começa, no ano em que começa, em 19 de março. O dia 13 de dezembro simboliza o mês de janeiro do ano seguinte; o dia 14, o mês de fevereiro; o dia 15, o de março... Se não chove no dia 15 de dezembro, não choverá em março... E há outras maneiras de desvendar o tempo que virá. No Nordeste, a seca se anuncia nas experiências de Santa Luzia...

No dia 12 [de dezembro] ao anoitecer expõe [o sertanejo] ao relento, em linha, seis pedrinhas de sal, que representam, em ordem sucessiva da esquerda para a direita, os seis meses vindouros, de janeiro a junho. Ao alvorecer de 13 observa-as: se estão intactas pressagiam a seca; se a primeira apenas se deliu, transmutada em aljôfar límpido, é certa a chuva em janeiro; se a segunda, em fevereiro; se a maioria ou todas, é inevitável o inverno benfazejo (Cunha, 1979, p. 93).

Embora nessa experiência de Santa Luzia seja possível reconhecer, como faz Euclides da Cunha, uma “base positiva”, pois o que dela se deduz também se relaciona à umidade do ar, a operação que ela repete a cada ano, *desde sempre*, é a atualização de um tempo outro, da tradição, dos elementos e das forças perdidos em uma natureza e em um povo que passaram. Um tempo que os habitantes de Fortaleza, no final do século XIX, já consideravam primitivo, ou melhor, selvagem. Tempo da fome, da miséria, da peste e da violência. Em uma palavra, tempo do medo. Levando para a cidade grande os flagelos da seca, escancarando essa desgraça nas higienizadas paisagens urbanas, esses migrantes do sertão, em espantoso e crescente número, designam, desde 1877, um novo problema: o problema da população. Problema político, de governo, que se tornará, desde então, um problema de gestão: como administrar essa vida ameaçada? Ameaçada, vale observar, não pela seca, mas pelos que da seca fogem. Como administrar e produzir a vida urbana, a vida proletária, a vida comercial e capitalista, a vida moderna, em um território inscrito, *desde sempre*, na seca?

---

4 Segundo os dados oficiais recolhidos por Theophilo (1922, p. 73), o registro das chuvas durante o mês de janeiro dos 5 anos anteriores foi: 149 mm em 14 dias, em 1872; 309 mm/15 dias em 1873; 38 mm/12 dias em 1874; 0 mm em 1875; e 64 mm nos 11 dias em que choveu no primeiro mês de 1876.

---

Em fevereiro de 1877, “os espíritos fracos já se deixavam impressionar por uma multidão de idéas tristes!” (Theophilo, 1922, p. 75). Diante dos “espíritos fracos” amontoados aos milhares nos abarracamentos, Rodolfo Theophilo faz seu o ponto de vista que será o do moderno Estado nacional, estando um pouco à frente de seu tempo quando, desde o final do século XIX, trabalha na amplitude do que se poderá perceber como uma medicina social. Se ele aciona uma medicina social no Ceará, não será somente com a vacina contra a varíola, que ele mesmo se empenhará em aplicar em sua pessoal cruzada contra a peste, mas antes, com seu registro e análise crítica sobre esse ano, no que diz respeito às condições de salubridade dos novos espaços impostos pelas políticas destinadas à contenção e realocação dos retirantes, ou sobre a cidade, o espaço urbano e seus elementos ou, ainda, sobre as medidas tomadas (ou não) pelo Estado no que se refere ao aproveitamento de uma mão de obra subitamente multiplicada pela fome.

Em 14 de abril chegaram os primeiros desvalidos dessa seca, 35, que foram aboletar-se, lembra Theophilo, no morro do Croatá. Em 3 de fevereiro de 1848 o diário *O Cearense* publicou nota anunciando a criação do primeiro cemitério de Fortaleza, o Cemitério de São Casemiro, no morro do Croatá. Ele foi inaugurado em 8 de maio desse ano e apresentava-se como política médica provincial buscando interditar a prática do sepultamento nas igrejas da cidade prática que exporia a população aos vapores insalubres emanados dos cadáveres. Assim, o cemitério foi construído em um terreno doado pela família Braga Torres, situado a sotavento da cidade e localizado a uma distância considerada segura, respondendo em tamanho ao cálculo estatístico das mortes por vir, segundo as mortes registradas em anos anteriores. Alguns anos mais tarde, em 1856, a epidemia de cólera justificou a ampliação do cemitério. Finalmente, ele foi desativado em 1866, com a inauguração do Cemitério de São João Batista<sup>5</sup>.

Uma análise histórica da construção dos cemitérios no Brasil ao longo do século XIX possibilitaria perceber significativamente outra dimensão dessa reorientação do Estado, nesse tempo, implementando políticas populacionais de uma medicina social à frente do governo biopolítico na modernidade. Nessa retomada histórica, a introdução e imposição do cemitério enquanto campo de sepultamento à sombra do Estado também descreveria uma história das pestes<sup>6</sup>, em um primeiro momento combatidas por uma medicina social urbana e depois administradas por métodos de imunização da população. Vale lembrar

---

**5** Sobre o Cemitério de São Casemiro e a política dos sepultamentos no Ceará do século XIX ver Silva (2018).

**6** No caso de Fortaleza, a administração do espaço urbano ao longo do século XIX, por parte do governo provincial se viu em boa medida afetada pela ocorrência de epidemias importantes, em especial durante o período de modernização e aformoseamento da cidade, na segunda metade desse século. Francisco Barbosa (2009) destaca as epidemias de febre amarela em 1861, cólera, em 1862 e a de varíola, em 1878. Sobre as epidemias no Ceará ver Studart (1997).

---

que a imposição dos cemitérios para todos<sup>7</sup> não foi, no Brasil, nem rápida nem tranquila<sup>8</sup>. Mas não se encontra, nessa gestão estatal dos cemitérios, mais do que o anúncio de uma incipiente saúde pública.

A constância com que as doenças atingiam os moradores da Província e, especificamente, os de Fortaleza, foi um determinante de peso no caso da construção de hospitais, lazaretos, enfermarias e cemitérios. Entre os anos de 1840 e 1880 além da incidência frequente de enfermidades oculares, pulmonares, digestivas, etc., eclodiram pelo menos três grandes epidemias: febre amarela (1851), cólera (1862) e varíola (1878). Isto não implica em afirmar que houvesse uma estratégia planejada de saúde pública. Pelo contrário, a necessidade de estabelecimentos deste tipo foi sendo alimentada, na medida em que experimentava o paroxismo desses momentos em meio a uma situação marcada pela defasagem de recursos, mais acentuada com a reforma de 1828. A partir de então, as Câmaras assumem a responsabilidade com os serviços de saúde, cabendo ao Governo Imperial a vigilância sanitária dos portos (Barbosa, 2012, p. 36).

Se não havia no Ceará *uma estratégia planejada de saúde pública*, percebe-se, no entanto, ao longo do século XIX, um deslizamento nas técnicas de governo. Deslizamento das autoridades tradicionais, religiosas ou da sociedade civil, para os especialistas da administração pública, em especial os especialistas da saúde. Assim como as novas políticas de sepultamento implementadas pelo poder público, há outras políticas aparecendo e consolidando-se na primeira metade desse século, que, embora ainda não configurem aquela estratégia de saúde pública, inauguram o campo da política sobre a vida que fundamentará o governo do Estado moderno e que já na passagem para o século XX será o atributo essencial desse governo. E será com a medicina social que o incipiente biopoder atravessando o Estado moderno se mostrará talvez com maior clareza, nesses primeiros novos tempos. Na província do Ceará, esse biopoder encontrar-se-ia em especial em políticas de uma medicina social urbana que em muito se aproxima do modelo francês apresentado por Foucault (2017a). Uma medicina dos espaços e dos elementos, antes do que das pessoas: medicina da salubridade antes do que da saúde. Uma medicina, também, que atualizará a prática da quarentena.

**7** Sendo o sepultamento reservado às igrejas, até entrado o século XIX descansavam no campo-santo somente as almas de seus fiéis. Para “os outros”, era comum a prática do abandono dos cadáveres, ou do sepultamento em cemitérios laicos, ou no mato, ou..., em especial dos escravos, mas também de “judeus, heréticos, cismáticos, apóstatas, blasfemos, suicidas (exceto quando o indivíduo fosse considerado louco), duelistas, usurários, ladrões de bens da Igreja, excomungados, religiosos enriquecidos (se tivessem profissão de pobreza), refratários à confissão e à extrema-unção, infiéis, crianças e adultos pagãos” (Rodrigues & Bravo, 2012, p. 9).

**8** Lembrar assim, por exemplo, da Cemiterada, de 1836 (cf. Lemos, 2013).

---

A medicina urbana com seus métodos de vigilância, de hospitalização etc., não é mais do que um aperfeiçoamento, na segunda metade do século XVIII, do esquema político-médico da quarentena que tinha sido realizado no final da Idade Média, nos séculos XVI e XVIII. A higiene pública é uma variação sofisticada do tema da quarentena e é daí que provém a grande medicina urbana que aparece na segunda metade do século XVIII e se desenvolve, sobretudo, na França (Foucault, 2017a, p. 157).

Presença importante, então, da peste, na província do século XIX. Os vapores da peste, que redefiniam as práticas de sepultamento; mas também os desvalidos, os recorrentes retirantes da seca, os pobres, os escravos, portadores da peste, que justificavam a política da quarentena. A quarentena decretada pelas autoridades públicas era implementada nos lazaretos, lugares de atendimento aos doentes, mas também de reclusão e isolamento, não raro compulsório. Lugares, em suma, destinados tanto aos cuidados dos acometidos pela peste quanto à proteção dos sãos (cf. H. L. Martins, 2013). Os lazaretos eram, então, lugares de prevenção. Acionados pela peste<sup>9</sup>, os lazaretos deveriam se adiantar, na medida do possível, sua multiplicação: com o isolamento, interromper, desativar o contágio. Mais uma vez, a medicina social que se desenvolve em Fortaleza durante o século XIX ecoa marcadamente do modelo francês: uma medicina dos espaços e dos elementos:

Para se evitar uma contaminação considerável de pessoas por se encontrarem ocupando o mesmo espaço, a arquitetura de grande parte dos lazaretos era composta por enormes pavilhões ou galpões que poderiam acomodar um número considerável de pessoas e favoreciam a circularidade do ar, afastando ares viciados, que poderiam, a qualquer instante, corromper a saúde de todos (H. L. Martins, 2013, p. 55).

Se diante da seca de 1877 as autoridades governamentais pouco investiram no confinamento (e controle médico e sanitário) dos desvalidos, decretando os abarracamentos, a utilização da mão de obra dos validos e as migrações para as províncias, sobretudo do norte, diante da peste que com a seca se instalou na cidade, as políticas implementadas não foram muito além dos confinamentos. Alguns anos se passariam antes de que epidemias como a da varíola fossem enfrentadas com uma consistente campanha de vacinação. Segundo dados do Dr. Barão de Studart (1997), em sua memória apresentada em 1909 ao 4º Congresso Médico Latino-Americano do Rio de Janeiro: as 61 mortes registradas em

<sup>9</sup> Diferentemente do que acontecera nas outras cidades do Brasil imperial, em Fortaleza os lazaretos funcionaram esporadicamente fechados e reabertos em função do aparecimento de doentes contagiosos, com funcionários pagos a cada dia de trabalho (cf. H. L. Martins, 2013).

---

Fortaleza, em janeiro de 1877, empalidecem junto às 1.008 de dezembro. Mas nada que se pudesse aproximar do ano seguinte. 1.008 mortes por varíola só no dia 8 de dezembro de 1878. Nesse ano morreram em Fortaleza 57.780 pessoas, 24.884 delas por varíola. 119 mil no Ceará...

Poder-se-á julgar ao certo o que era o Ceará de 1878 sob o ponto de vista da higiene, das molestias e da mortalidade? Impossível. Onde a higiene com a pavorosa aglomeração dos que a desgraça feria? Onde a higiene, si 300000 emigrados se agrupavam nas cidades e villas do litoral, apinhados sob as árvores, em choças miserrimas ou em immundos abarracamentos? Que resistencia poderiam oferecer ás enfermidades organismos extenuados pela fome e sede, e por todas as dores moraes? Febres de diferentes typos, beriberi, a anazarca ceifavam os pobres retirantes; os abarracamentos se convertiam aos poucos em hospitaes; Fortaleza, o derradeiro marco na via dolorosa, era como uma necropole, porquanto ja não havia ricos e sim irmãos e socios de infortunio, vinha afinal extender seu manto de horror a variola, a inesquecivel epidemia de varíola (Stuart, 1997, p. 41).

Se a seca e a fome, entre 1877 e 1879, designam o problema biopolítico do governo sobre a vida como problema da cidade, dos espaços, dos elementos, já em 1915 se inaugura um novo confinamento: a seca e a peste produzirão, agora, o campo de concentração. Em 1915, o campo de concentração do Alagadiço, em Fortaleza, era iluminado por luz elétrica. Era preciso ver com clareza: vigiar. Em Fortaleza, a luz elétrica só começaria a chegar em 1933 (cf. Pinheiro, 2014): alguns precisavam ser mais vigiados do que outros. A privacidade é um direito dos que têm direitos. Ao campo de concentração deram o nome informal de *curral do governo*; aos retirantes, *flagelados*.

[...] foi a seca de 1877-1880 que representou um ponto de inflexão nestas relações retirantes-habitantes-governantes, ao despejar um total de 100 mil retirantes numa Fortaleza que tem 27 mil habitantes em 1887 e que só atingirá uma população regular com este elevado número em 1930. O impacto dessa invasão, seguida de uma epidemia de varíola que chegou a matar mil pessoas num só dia, detona a constituição de uma série de saberes que, mesmo sem um “planejamento sistematizado” entre governantes, burgueses e médicos, passam a interferir nas atitudes públicas e privadas diante da “multidão de miseráveis”. O “terror coletivo que fechou casas e comércio, paralisando o movimento urbano” também “serviu para reforçar o discurso médico-político da necessidade de se instaurar uma polícia sanitária na Capital”. Tem início então a montagem de um imaginário que irá definir a figura do “flagelado”,

---

o que só se dará efetivamente em 1915 e que, de uma forma ou de outra, permanece até hoje (Neves, 1995, p. 102).

Então, o que é um campo? Espaço da exceção, o campo torna possível a interdição daqueles que, de uma maneira e/ou de outra, ameaçam certa forma de vida. Ele aciona um discurso, legitima práticas de aniquilação, tranquiliza as consciências e desculpa, sob o manto do bem geral, a sistematização da violência, da exclusão, da morte. Mais do que um lugar, muito mais, o campo é um acordo, um arranjo, um acerto: trata-se de estabelecer quem está *fora*. Para ou outros, os direitos. O campo já está nos abarracamentos, assim como nas frentes de serviço, assim como nos lazaretos, nos barcos e nos trens acionados pelo Estado, nas rações, nas campanhas de vacinação e na iluminação noturna, elétrica, precisa... O campo, como política sobre os pobres, os famintos, os retirantes, os flagelados, os desvalidos, os doentes... Do campo santo ao campo de concentração há uma tênue continuidade: o governo sobre a vida produzirá uma vida, precisamente uma, e convocará agentes da ordem, da saúde, da educação, do trabalho, do transporte, da comunicação... que atestem quem pertence e quem não a essa vida, quem a reproduz e quem a ameaça. Se “há uma linha de continuidade, portanto, que liga os abarracamentos, os campos de concentração e as atuais frentes de serviço” (Neves, 1995, p. 95), por onde passa essa linha? Como ela funciona, ou melhor, como ela faz funcionar o governo biopolítico?

*Aquele ruído obscuro de gagueira  
Que à noite, em sonhos mórbidos, me acorda.  
Vinha da vibração bruta da corda  
Mais recôndita da alma brasileira!*

*Aturdia-me a tétrica miragem  
De que, naquele instante, no Amazonas,  
Fedia, entregue a vísceras glutonas,  
A carcaça esquecida de um selvagem.*

*A civilização entrou na taba  
Em que ele estava. O gênio de Colombo  
Manchou de opróbrios a alma do mazombo,  
Cuspiu na cova do morubixaba!*

*E o índio, por fim, adstricto à étnica escória,  
Recebeu, tendo o horror no rosto impresso,  
Esse achincalhamento do progresso  
Que o anulava na crítica da História!*

---

*Como quem analisa um. apostema,  
De repente, acordando na desgraça,  
Viu toda a podridão de sua raça...  
Na tumba de Iracema! ...*

(Augusto dos Anjos, *Os doentes*)

O Estado moderno, que se compromete a gerir a vida, sob sua máxima de “fazer viver”, não pode legitimamente matar o contingente indesejável. E nem lhe interessaria matá-lo: assim, promove a redistribuição do espaço social, enquadrando na exceção todos aqueles que destoam do ideal que se projeta como vida qualificada, ou seja, aqueles que têm direitos (cf. Agamben, 2008a, 2008b). O campo, paradigma de governo do Estado moderno, resulta de um estado de exceção permanente.

[...] o Campo de Concentração do Alagadiço aglomerou num terreno “cercado e arborizado” milhares de pessoas num ambiente de parcas instalações físicas e piores condições sanitárias, onde os números da morte também se concentraram: em geral, era mais fácil morrer no campo do que fora dele (Neves, 1995, p. 100).

Se o Campo de Concentração do Alagadiço, esse curral de flagelados, recebeu seu nome oficial, como sugere Armando Pinheiro (2014), em parte para adotar uma nomenclatura que se fazia corrente na Europa, não por isso deixa de demarcar, precisamente, um campo: espaço de exceção. E a nomenclatura explicita uma lógica: ao campo de concentração iriam os flagelados da seca, isto é, aquela horda vinda do sertão, fugindo da miséria, da fome, da peste, da morte. Aquela horda desgarrada dos padrões de civilidade, de higiene, de decência que com tanto esforço as autoridades públicas e tradicionais da cidade instituíram, em consonância com os mais altos e modernos critérios morais. Literalmente, instituíram o campo do Alagadiço.

[...] surge na verdade com o argumento moralista de coibir a prostituição ou “atos libidinosos” e também para prevenir a mendicância, saques e outras ações de massa empreendidas pela multidão de famintos. Não era[m] a saúde dos confinados ou a organização dos socorros públicos as preocupações que norteavam as medidas do governo, mas a proteção da propriedade privada, da ordem pública e da moral e os bons costumes (Pinheiro, 2014, p. 77).

---

O campo não resulta de uma negação radical, tanto faz se doentia ou apenas delirante, de uma forma de vida por princípio outra, judeu, negro, japonês, sertanejo, índio... mas da afirmação racional, científica, liberal, urbano-industrial, por princípio moderna e ocidental, de uma forma de vida juridicamente válida. Uma forma de vida que deve ser defendida tanto quanto propagada, mesmo que isso signifique a produção de uma vida juridicamente outra, fora do abrigo do Estado, uma vida nua. O que sustenta o ideal de vida qualificada é justamente seu referencial negativo.

No Brasil, então, o campo surge no império, com os abarracamentos e os lazaretos, e consolida-se na república e na ditadura. Tanto faz o tom ideológico: Estado, modernamente, é exceção. Se o campo permanece é porque ele vaza do arame farpado, é porque funciona em cada um, se legitima em cada um, em cada cidadão. Se o campo permanece é porque ecoa no *slogan* do homem de bem: “antes eles do que nós!”. E, assim, “é importante não esquecer que o estado de exceção moderno é uma criação da tradição democrático-revolucionária e não da tradição absolutista” (Agamben, 2008a, p. 16).

*Sentado em um toro de madeira, na primeira manhã, em frente ao rancho, meditava um homem de pouco mais de cinquenta anos: era o chefe da família. Profundamente triste olhava para os alojamentos dos companheiros de infortúnio, abrigados também à sombra de árvores. A fome com o cortejo de dores não pudera apagar os traços daquela carnação. A musculatura estava reduzida, mesmo assim ninguém duvidava que os braços daquele homem pudessem sustentar um touro pelos cornos. A caixa torácica bastante larga e bem conformada guardava os órgãos mais importantes da vida são e vigorosos. Naquelas formas não havia um traço que não denotasse virilidade. Os tons de tristeza, carregando-se até aos matizes da nostalgia, assentavam mal naquela figura máscula. O gigante, entretanto, absorvido todo em desvendar o futuro, meio desalentado, deixava as tristezas que havia escondido dentro d'alma saírem e se colocarem em sua frente. Era digna de reverência a postura meditativa do retirante a procurar seguir as miragens, que fugiam de imaginação afora. (Rodolfo Theophilo, 1979 – A fome)*

Lavar a palavra a pá,  
Como quem prepara um pão.  
(Belchior, Humano Hum)

---

## Referências bibliográficas

- Agamben, G. (2007). *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua* (Vol. 1). Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG.
- Agamben, G. (2008a). *Estado de exceção*. São Paulo, SP: Boitempo.
- Agamben, G. (2008b). *Homo sacer: o que resta de Auschwitz*. O arquivo e a testemunha (Vol. 3). São Paulo, SP: Boitempo.
- Alves, J. (1982). *História das secas (Século XVII a XIX)*. Mossoró, RN: Guimarães Duque.
- Barbalho, A. (2005). Corpos e mentes dilacerados: o grotesco nas imagens das secas de 1877. *Revista Trajetos*, 3(6).
- Barbosa, F. C. J. (2009). Administrar a precariedade: saúde pública e epidemias em Fortaleza (1850-1880). *O público e o privado*, 2009(13), 95-106.
- Barbosa, F. C. J. (2012). Estabelecimentos de saúde na Fortaleza provincial: uma implantação lenta e descontínua (1840-1860). *História & Perspectivas*, 25(47), 35-54.
- Barros, K. T. A. (2010). “Falle a sciencia”: diferentes concepções sobre a varíola na capital do Ceará em fins do século XIX. *Mosaico*, 2(4), 69-95
- Cunha, E. (1979). *Os Sertões. Campanha de Canudos*. Rio de Janeiro, RJ: Francisco Alves.
- Foucault, M. (1988). *História da sexualidade: a vontade de saber* (Vol. 1). Rio de Janeiro, RJ: Graal
- Foucault, M. (2017a). O nascimento da medicina social. In Autor, *Microfísica do poder* (pp. 143-170). São Paulo: Paz e Terra.
- Foucault, M. (2017b). A governamentalidade. In Autor, *Microfísica do poder* (pp. 407-431). São Paulo, SP: Paz e Terra.
- Foucault, M. (2007c). A filosofia analítica da política. In Autor, *Ditos e escritos: ética, sexualidade, política* (Vol. 5). Rio de Janeiro, RJ: Forense Universitária
- Lemos, M. A. (2013). Benzer os cemitérios que forem precisos: o processo de implantação de cemitérios e a epidemia de cólera em Quixeramobim-CE (1862-1863). *História e Culturas*, 1(2), 84-100.
- Martins, H. L. (2013). *Lazaretos da Jacarecanga e da Lagoa Funda: varíola, poder e assistência na cidade de Fortaleza (1820-1880)* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.
- Martins, L. L. (2012). *Varíola em Fortaleza: marcas profundas de uma experiência dolorosa (1877-1881)* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.
- Neves, F. C. (1995). Cural dos bárbaros: os campos de concentração no Ceará (1915 e 1932). *Revista Brasileira de História*, 5(29), 93-122.
- Neves, F. C. (2005). Estranhos na *belle époque*: a multidão como sujeito político. *Revista Trajetos*, 3(6), 113-138.

---

Pinheiro, A., Neto. (2014). *De curral da fome a campo santo: o campo de concentração de retirantes na seca de 1915 em Fortaleza* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.

Rodrigues, C., & Bravo, M. N. (2012). Morte, cemitérios e hierarquias no Brasil escravista (séculos XVIII e XIX). *Habitus*, 10(1), 3-19.

Silva, J. S. (2018). *O cemitério revisitado*. São Paulo, SP: Baraúna.

Sousa, J. W. F. (2009). *Política e seca no Ceará: um projeto de desenvolvimento para o Norte (1869-1905)* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo.

Sousa, J. W. F. (2015). Secas e socorros públicos no Ceará: doença, pobreza e violência (1877-1932). *Projeto História*, 2015(52), 178-219. Studart, G. B. (1997). *Climatologia, epidemias e endemias do Ceará*. Fortaleza, CE: Fundação Waldemar Alcântara.

Theophilo, R. (1922). *História da Secca do Ceará (1877-1880)*. Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Inglesa.

Theophilo, R. (1979). *A fome; violação*. Rio de Janeiro, RJ: José Olympio.

# Campanhas eleitorais no Facebook: usos na eleição municipal de Curitiba em 2016\*

## **Edna Miola**

*Doutora em Comunicação Social (UFMG)  
Professora do curso de Comunicação Organizacional da Universidade  
Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)*

## **Francisco Paulo Jamil Marques**

*Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas (UFBA)  
Professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR)  
Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq*

## **Nayane Pantoja Cardoso**

*Bacharel em Comunicação Organizacional (UTFPR)  
Bolsista PIBIC/Fundação Araucária e bolsista PIBITI/CNPq*

## **Camila Raphaela Peres Mancio**

*Estudante de Comunicação Organizacional (UTFPR)  
Voluntária do Programa de Iniciação Científica (PIVIT/UTFPR)*

## **Resumo**

Este artigo examina as páginas de Facebook dos candidatos à Prefeitura de Curitiba no primeiro turno da eleição de 2016, com o objetivo de avaliar as principais formas de uso de tal rede social e os níveis de engajamento do público nesses espaços. Para isso, foram analisadas, de modo comparativo, as 2.701 publicações veiculadas entre 16 de agosto e 30 de setembro do referido ano eleitoral, observando-se seguintes variáveis quantitativas: volume de publicações; distribuição temporal das postagens; e tipo e volume de engajamento verificado em cada uma delas. Dentre as conclusões, constatou-se que: 1) as estratégias afinadas com os critérios de relevância do Facebook coincidem apenas parcialmente com aquelas de maior engajamento do público; 2) nem todos os candidatos priorizam o tipo de conteúdo mais favorecido pelo algoritmo da plataforma; e 3) o desempenho das publicações no Facebook em termos de engajamento não espelha o desempenho dos candidatos nas urnas – o que reforça a necessidade de se evitar determinismos tecnológicos.

**Palavras-chave** comunicação política; campanhas *on-line*; comunicação estratégica; redes sociais digitais; facebook.

\* Financiamento da Pesquisa: CAPES, CNPq e Fundação Araucária

---

**Conhecer: debate entre o público e o privado**

2018, Vol. 08, nº 21

ISSN 2238-0426

DOI: 10.32335/2238-0426.2018.8.21.1057

Licença Creative Commons Atribuição

---

## Abstract

This article examines the Facebook pages of candidates for Curitiba's City Hall in the first round of the 2016 election in order to evaluate the main forms of using this social media and the levels of audience engagement in such spaces. To do so, all the 2,701 posts candidates published between August 16 and September 30 were comparatively analyzed by considering the following quantitative variables: volume of publications; temporal distribution of posts; and type and volume of engagement observed in each of them. Among the conclusions, it was found that: 1) the strategies tuned to the Facebook's relevance criteria coincide only partially with those of greater public engagement; 2) not all candidates prioritize the type of content most favored by the platform's algorithm; and 3) the performance of Facebook publications in terms of engagement does not reflect the performance of candidates at the polls – what reinforces the need to avoid technological determinism.

**Key words** political communication; online Campaigns; strategic communication; digital social media; facebook.

## Introdução

As eleições municipais de 2016 foram marcadas, por um lado, por mudanças na regulação do financiamento das campanhas e, por outro, pela consolidação do uso dos *sites* de redes sociais como esfera de essencial importância para o debate público e para a aplicação de variadas estratégias na disputa pelo voto.

Em primeiro lugar, a limitação das doações de campanha somente a pessoas físicas – e não mais jurídicas, como até então – diminuiu consideravelmente o volume dos recursos financeiros disponíveis aos candidatos (Tribunal Superior Eleitoral [TSE], 2017). Assim, estratégias mais eficientes de comunicação – buscando alcançar maior número de indivíduos com menores custos, segmentando o público-alvo e, principalmente, explorando o potencial da militância para multiplicar a visibilidade das mensagens – podem ter contribuído para distinguir candidaturas derrotadas daquelas campanhas que obtiveram sucesso nas urnas.

Em segundo lugar, é preciso reconhecer a influência da televisão e do rádio sobre parcelas relevantes da população brasileira – especialmente entre adultos, de classes C e D (Gramacho & Jácomo, 2015) –, o que reforça a centralidade do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) no âmbito das estratégias de comunicação eleitoral. Contudo, é cada vez mais proeminente, do ponto de vista político, a utilização de plataformas digitais de comunicação, especialmente em sites de redes sociais, a exemplo do Facebook, como atesta a *Pesquisa Brasileira de Mídia 2015* (2014). No caso, verifica-se que o Facebook, especificamente, é o *site* mais acessado pelos brasileiros que usam internet (83%).

---

Parte da literatura, inclusive, argumenta que as redes sociais digitais têm alterado o perfil de campanhas eleitorais locais (Aldé & Marques, 2015) – chama-se a atenção para o fato de que mesmo aquelas disputas de nível local, em que a comunicação mediática era secundária (ou até inexistente, no caso de municípios sem concessões locais de rádio ou TV), agora levam em conta fatores associados à comunicação midiática (Herman, 2017; Marques & Mont’Alverne, 2016).

Esta pesquisa se dedicou a coletar e a analisar os perfis de uso do Facebook dos candidatos à Prefeitura de Curitiba durante as eleições de 2016, com o objetivo de investigar dimensões próprias à comunicação empreendida na referida rede social digital, cotejando-se, diretamente, as estratégias utilizadas por todos os candidatos durante o primeiro turno do pleito e os resultados por eles obtidos em termos de interação com o público.

O tópico a seguir elabora um breve histórico das campanhas *on-line*, mencionando a transição entre as plataformas mais comumente empregadas na disputa pelo voto (dos *sites* às redes sociais digitais). Logo depois, o texto se debruça sobre a literatura específica na área de *sites* e redes sociais, a fim de, em seguida, contextualizar o caso das eleições de 2016 em Curitiba no Facebook. A seção dedicada às variáveis analíticas e à apresentação dos resultados discute os dados – que se dividem em um conjunto de variáveis quantitativamente mensuradas. Por fim, o artigo oferece uma discussão a partir das conclusões fundamentais oriundas da investigação.

## **Campanhas eleitorais *on-line*: dos *sites* às redes sociais digitais**

No fim da década de 1990, a literatura já apontava as possíveis transformações que a comunicação digital poderia provocar no que concerne aos processos de interação e de formação das preferências dos indivíduos (Bimber, 1998; Dulio, Goff, & Thurber, 1999; Gibson, 2001). Mas, naquele momento, a comunicação digital ainda parecia periférica se comparada aos meios tradicionais de fazer campanha – televisão e rádio e ações de rua, a exemplo dos comícios. Assim, mesmo se for levada em conta a eleição presidencial de 2002, percebe-se que os *sites* de campanha à época eram vistos como um suporte *complementar* de comunicação político-eleitoral (Steffen, 2004). Era comum que os conteúdos veiculados no ambiente de comunicação digital meramente refletissem os programas de televisão ou que apenas servissem de espaço para a divulgação de vídeos de campanha negativa (dado o menor controle dos tribunais eleitorais sobre os conteúdos que circulavam na internet). Aos poucos, características e linguagens próprias do meio digital (como hipertexto, recursos multimídia, convergências de aplicativos/dispositivos e uso de bancos de dados)

---

foram sendo implementadas, exigindo que as coordenações de campanha se adaptassem às gramáticas dos usuários daquilo que, então, era chamado de *new media*. Ainda assim, destaque-se, naquele momento, a predominância do enfoque unidirecional dos conteúdos elaborados pelas assessorias de campanha (Stromer-Galley, 2000). Apenas anos depois houve esforço para integrar às formas de uso das plataformas digitais elementos como o debate de políticas públicas e demais alternativas dedicadas a fomentar o engajamento dialógico com os eleitores (Gomes, Fernandes, Reis, & Silva, 2009).

Alegou-se, àquela altura, que a adoção da comunicação digital permitiria a candidatos e partidos de menor projeção driblar as dificuldades quanto à escassez de espaço e tempo nos meios tradicionais, bem como apresentaria uma forma de compensar a falta de recursos financeiros para o desenvolvimento e a distribuição de materiais impressos (Aggio, 2010).

Os *sites* de campanha, assim, marcam sua predominância em uma primeira fase das eleições *on-line*, uma vez que ofereciam às candidaturas a chance de estabelecer contato com segmentos específicos do eleitorado, ampliando a visibilidade midiática (distribuição de programas, *jingles* e materiais como *folders* digitais) e a interação como elemento (Aggio, 2010). Entretanto, não se atribuiria importância política à comunicação digital se não houvesse um aumento do número de usuários (Gomes et al., 2009) e, conseqüentemente, uma ampliação no número de potenciais eleitores conectados.

A progressiva adoção das ferramentas de comunicação em rede nas ações eleitorais fez com que partidos e candidatos tivessem de adaptar-se para se comunicar com os eleitores. Mas foi com a difusão de *blogs* e, posteriormente, com os chamados *social media*, que as estratégias e os métodos de persuasão nas disputas políticas começaram a sofrer mudanças significativas. Hoje, a criação, a organização e a atualização de bancos de dados comportando informações diversas sobre setores do eleitorado – a partir dos quais se direcionará a campanha, evitando dispersões e criando mensagens personalizadas – passam a ser fatores essenciais no processo de elaboração e monitoramento da opinião pública em tempos eleitorais.

Em outras palavras, ainda que consideremos somente as campanhas eleitorais mais recentes no Brasil – de 2002 para cá –, são perceptíveis as alterações pelas quais passaram os recursos de internet empregados na disputa pelo voto. Se em 2002 e 2006 os *sites* desempenharam papel fundamental, a partir de 2010 tais plataformas ganharam a concorrência das redes sociais digitais, que passaram a constituir um dos palcos mais relevantes na luta para convencer o eleitor.

Logo, na conjuntura atual, as campanhas não podem mais ser pensadas na forma de uma comunicação hierarquizada, privilegiando somente um vetor que parte do candidato em direção ao eleitor. Os consultores responsáveis por montar as estratégias de construção da imagem pública eleitoral para os *media* digitais passam a prever em suas planilhas as possíveis interferências nas dinâmicas da disputa pelo voto operadas por indivíduos e suas

---

próprias redes de contato. Mais do que nunca, o usuário das redes não deve ser visto como mero espectador, uma vez que conta com o papel de compartilhar conteúdos e, ao mesmo tempo, de influenciar seus seguidores por meio da disseminação de imagens e mensagens de cunho eleitoral.

São justamente tais modificações experimentadas pelas campanhas *on-line* ao longo dos últimos anos que continuam a merecer a atenção dos pesquisadores. É preciso propor e testar, então, instrumentos aptos a diagnosticar ou mensurar o teor dos perfis registrados pelos candidatos, a difusão das mensagens por meio de redes de contato, as críticas ou os apoios que as postagens recebem, o estabelecimento de debates em torno de questões polêmicas, dentre outros fenômenos (Aggio, 2010; Aggio & Reis, 2013; Gomes et al., 2009; Massuchin, Mitozo, Carvalho, & Motta, 2016).

Destaque-se que o Facebook – plataforma digital de rede social lançada em 2004 com o objetivo de facilitar a interação entre estudantes da Universidade de Harvard (Kirkpatrick, 2011) – tem expandido seus usos para as mais variadas áreas. Para citar alguns exemplos, elenca-se sua utilização como: ferramenta na educação; fonte de informação; espaço de entretenimento; e oportunidade para veiculação de publicidade e propaganda.

No que tange à comunicação política, destaca-se seu papel na ampliação da esfera de visibilidade pública e na facilitação do acesso de indivíduos e organizações ao debate e às agendas pública e midiática. Como afirmam Massuchin et al. (2016, p. 42): “com 59 milhões de usuários diários no Brasil, o Facebook se tornou uma das principais ferramentas para o debate político”. Adicionalmente, menciona-se o uso da plataforma para a promoção da comunicação institucional de governos e na comunicação pública de Estado (Miola & Marques, 2017).

Acredita-se que as possibilidades de atuação no Facebook (compartilhar, comentar, criar eventos, reagir às publicações, promover *posts*, entre outras) implicam um novo desafio às campanhas políticas no sentido de que estas precisam convencer simpatizantes a dispor de seus próprios recursos e perfis registrados em sites de redes sociais com a finalidade de atrair novos militantes ou apoiadores (Aggio & Reis, 2013, p. 157).

Em outras palavras, a divulgação de determinado conteúdo por meio de redes a exemplo do Facebook não mais exige que ele seja promovido pelas direções das campanhas ou que tenha ligação direta com os perfis oficiais dos candidatos. Essa ampliação da visibilidade dos postulantes a cargos políticos é possível em razão de três características específicas desse tipo de comunicação: a eficácia da exposição de conteúdo (favorecida pelo baixo custo de multiplicação junto à audiência, sobretudo por meio das opções “curtir” e “compartilhar”); o alto índice de recepção (considerada potencialmente mais amigável, pois, com frequência, é endossada pela rede de contatos dos usuários ou está

---

de acordo com as preferências já manifestas no curso de sua navegação na plataforma); e a velocidade do fluxo de informação (que incentiva e valoriza uma interação ou reação em tempo real) (Aggio & Reis, 2013; Cerqueira & Silva, 2011) <sup>1</sup>.

## **A eleição municipal de 2016 em Curitiba e a campanha no facebook**

A análise da campanha para a Prefeitura de Curitiba a partir do Facebook – especificamente do conteúdo publicado pelos candidatos em suas páginas oficiais <sup>2</sup> – possibilita investigar, do ponto de vista quantitativo: 1) como os discursos e as estratégias de conquista do voto são formatados na referida plataforma de rede social pelos gestores das campanhas eleitorais; e 2) quais são os níveis de engajamento alcançados de acordo com determinadas variáveis independentes. Assim, foram examinados os casos dos 8 candidatos<sup>3</sup> que concorreram no primeiro turno do pleito majoritário em Curitiba, abrindo a possibilidade de comparar suas estratégias e os respectivos desempenhos em termos de engajamento.

Os métodos empregados para a coleta de dados envolveram a participação dos integrantes do Grupo de Pesquisa Discurso, Comunicação e Democracia (DISCORD/UTFPR), que utilizaram a ferramenta *Netvizz* (n.d.) – nativa do Facebook – para coletar semanalmente todas as postagens (e suas respectivas métricas) publicadas pelos candidatos registrados na corrida à Prefeitura de Curitiba em 2016. A coleta das publicações entre 16 de agosto e 30 de setembro de 2016 resultou em um *corpus* empírico com 2.701 *posts*. Concorreram ao comando da capital paranaense:

**1** Percebe-se, ao longo dos últimos anos, uma preocupação crescente entre os estudiosos das redes sociais digitais quanto às definições do *EdgeRank* (algoritmo utilizado pela plataforma para ordenar e gerenciar a exibição de conteúdos na *timeline* dos usuários) (Gerlitz & Helmond, 2013). As coordenações de campanhas também estão atentas à configuração de tais elementos e estudam as implicações deles para a promoção da imagem pública das candidaturas para as quais prestam serviço.

**2** Tratou-se de identificar a página oficial de cada candidato a partir, inicialmente, do nome registrado no TSE. Caso houvesse duplicidade, como no caso de um candidato que também mantivesse uma página identificada com o exercício de outro mandato, ou no caso de haver mais de uma página com o nome do candidato, optou-se por selecionar: 1) a página que mencionasse a disputa à Prefeitura; 2) tivesse postagens mais recentes; e 3) tivesse mais seguidores. Esses critérios eliminaram todas as duplicidades.

**3** Inicialmente, concorria um nono candidato, Afonso Rangel, pelo Partido Republicano Progressista. Embora seus dados também tenham sido coletados, ele foi suprimido das análises, pois sua candidatura foi impugnada devido à não prestação de contas das eleições de 2012 (Tribunal Superior Eleitoral, 2017).

- 
1. Rafael Greca<sup>4</sup> concorreu pelo Partido da Mobilização Nacional (PMN). É conhecido por projetos de urbanização na cidade de Curitiba em sua primeira gestão como prefeito da cidade (1993-1997). Além disso, tem experiência em outros cargos políticos: foi deputado estadual (1999-2003), Ministro de Esporte e Turismo (1999-2000) e, novamente, deputado estadual (2003-2007). Perdeu a eleição para a Prefeitura de Curitiba de 2012 para Gustavo Fruet (Partido Democrático Trabalhista - PDT).
  2. Ney Leprevost foi o candidato do Partido Social Democrático (PSD). É deputado estadual desde 2007. Exerceu três mandatos consecutivos de vereador de Curitiba (1997-2003); foi secretário estadual do Esporte e Turismo (1999-2000). Tem origem em família tradicional no cenário paranaense (seu avô, Ney Leprevost, foi deputado estadual, Procurador-Geral do Estado do Paraná e Prefeito de Curitiba).
  3. Gustavo Fruet, candidato do PDT, estava concorrendo à reeleição. Atua na política desde 1996. Exerceu mandato de vereador em Curitiba (1997-1999). Foi deputado federal por três mandatos (1999-2011), até ser eleito prefeito da cidade em 2012. É filho de Maurício Fruet, que foi deputado estadual, deputado federal constituinte e também governou a capital paranaense.
  4. Maria Victoria concorreu pelo Progressistas (PP). Ocupa o cargo de deputada estadual desde 2015 e pertence a uma família com tradição na política paranaense: é filha de Ricardo Barros (Ministro da Saúde do Governo Temer até março de 2018, ex-Prefeito de Maringá (PR) e ex-deputado federal) e de Cida Borghetti (ex-deputada estadual, ex-deputada federal, vice-governadora, assumindo o governo estadual do Paraná a partir de abril de 2018, quando Beto Richa renunciou para se candidatar a Senador).
  5. Requião Filho exerce o mandato de deputado estadual pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) desde 2015 e é filho de Roberto Requião, duas vezes Governador do Paraná e senador desde 2011.
  6. Tadeu Veneri ocupava o cargo de deputado estadual pelo Partido dos Trabalhadores (PT), estando em seu quarto mandato. Anteriormente havia exercido o mandato de vereador de Curitiba, entre 1995 e 2002.
  7. Ademar Pereira é empresário na área da educação, Vice-Presidente da Federação Nacional das Escolas Particulares e se candidatou à prefeitura pelo Partido Republicano da Ordem Social (PROS).
  8. Xênia Mello, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), é servidora técnico-administrativo da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, com histórico de militância em movimentos populares e feministas.

---

4 Rafael Greca venceu a eleição municipal de 2016 no segundo turno.

O Quadro 1 apresenta a quantidade de votos obtida pelos candidatos no primeiro turno da disputa (período correspondente ao *corpus* temporal aqui examinado). A eleição acabou sendo vencida por Rafael Greca, que obteve 53,25% dos votos válidos contra 46,75% de Leprevost.

**Quadro 1 – Informações sobre os candidatos**

Ordem de colocação no 1º turno	Candidatos	Partido	Coligação	Votos no 1º turno
1	Rafael Greca	PMN	PMN-PSDB-PSB-DEM-PTN-PSDC-PTdo B	356.539
2	Ney Leprevost	PSD	PSD-PSD-PEN-PTC-PPL-PCdoB-PSL	219.727
3	Gustavo Fruet	PDT	PDT-PV-PTB-PRB-PPS	186.067
4	Maria Victoria	PP	PP-SD-PR-PMB-PHS-PRTB	52.576
5	Requião Filho	PMDB	PMDB-REDE	52.017
6	Tadeu Veneri	PT	PT	39.758
7	Ademar Pereira	PROS	PROS	11.489
8	Xênia Mello	PSOL	PSOL-PCB	10.683

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do TSE (TSE, 20017).

As variáveis aplicadas na análise das estratégias empregadas pelos candidatos são sintetizadas no Quadro 2.

**Quadro 2 – Variáveis investigadas**

Variáveis investigadas	Descrição
id	Número de identificação do caso
cand	Candidato(a)
partido	Partido do(a) candidato(a)
voto1	Votação - 1º turno
type	Tipo de publicação (texto, <i>link</i> , foto, vídeo ou evento)
post_link	<i>Link</i> da publicação
link_domain	Domínio do <i>link</i> publicado (a partir da análise dos domínios, estes foram classificados em: Facebook; Outras redes sociais; <i>Site</i> de <i>gifs</i> animados e geradores de <i>memes</i> ; Empresas jornalísticas; <i>Site</i> do candidato ou partido; <i>Site</i> informativo; Ferramentas de busca e encurtador de <i>links</i> )
hora	Hora da publicação
data	Data da publicação
engagement_fb	Número de engajamento da publicação (soma de todas as interações realizadas pelos usuários, que envolve curtidas, comentários, reações e compartilhamentos das publicações)

Fonte: Elaborado pelos autores.

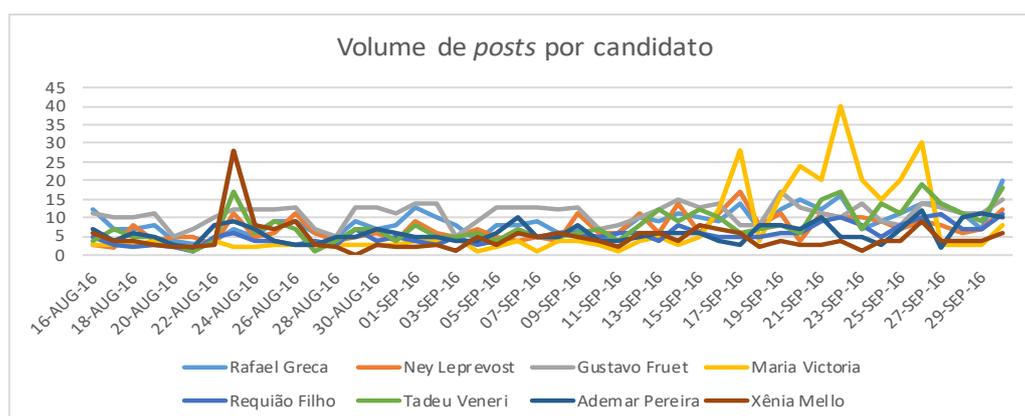
As variáveis coletadas foram associadas com o propósito de analisar: 1) o volume total de *posts* por candidato no primeiro turno; e 2) o volume ao longo do tempo, classificado por engajamento; 3) o volume de *posts* por tipo de conteúdo da publicação, discriminado por candidato e por engajamento; e 4) domínios dos *links* publicados, classificados por candidatos e por volume de engajamento. Os resultados são descritos a seguir.

## Variáveis analíticas e resultados

O exame das estratégias empregadas pelos candidatos à Prefeitura de Curitiba em 2016 e do respectivo engajamento do público se dá mediante a comparação de dados quantitativos.

A Figura 1 traz uma linha do tempo de publicações classificadas por candidato. Observa-se desempenho muito próximo entre os concorrentes e certa regularidade ao longo do primeiro turno. De modo geral, Gustavo Fruet publicou *posts* em soma levemente superior aos demais. Destaca-se, contudo, o pico de publicações de Xênia Mello em 23 de agosto, que está relacionado ao debate televisivo do dia anterior (promovido pela RICTV Record). A candidata aproveitou a oportunidade para comentar e contestar as afirmações feitas pelos demais candidatos durante o embate. Essa postura de publicação intensa não se repetiu em nenhum outro momento da campanha de Xênia. Sublinhe-se, também, a quantidade de publicações de Maria Victoria – que superou o número de *posts* de todos os demais concorrentes nas semanas imediatamente anteriores ao dia da votação no primeiro turno.

**Figura 1.** Volume de *posts* por candidato.



Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela 1 confirma que Fruet foi o candidato que mais publicou no Facebook ao longo do período examinado – ele foi responsável por quase 19% de todas as publicações analisadas. Greca, vencedor do primeiro e do segundo turnos, publicou 15% das mensagens.

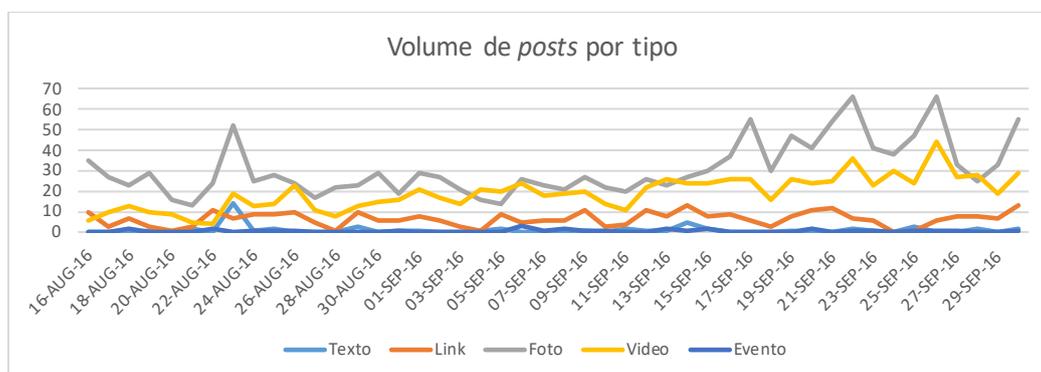
**Tabela 1** – Volume de publicações dos candidatos

Candidato(a)	Frequência	Percentual
Rafael Greca	411	15,2
Ney Leprevost	333	12,3
Gustavo Fruet	509	18,8
Maria Victoria	342	12,7
Requião Filho	251	9,3
Tadeu Veneri	366	13,6
Ademar Pereira	272	10,1
Xênia Mello	217	8,0
<b>Total</b>	<b>2701</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborada pelos autores.

A avaliação do tipo de conteúdo da publicação (se se trata de texto, *link*, imagem, vídeo ou evento) contribui para saber quem lança mão das ferramentas que mais são favorecidas pelo algoritmo do Facebook. No caso, a publicação de fotos e de vídeos (justamente os tipos de conteúdo favorecidos pelo *EdgeRank*) foram as formas mais frequentes nas *timelines* dos oito concorrentes (Figura 2) – o que indica que os assessores e administradores das páginas estão atentos à gramática dos usuários e da própria plataforma aqui examinada.

**Figura 2.** Volume de *posts* por tipo.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Quando são consideradas as médias de engajamento verificadas em cada tipo de publicação, percebe-se que, efetivamente, os vídeos alcançaram índices mais altos. Porém, foram os *links*, e não as fotos, que se mostraram mais proeminentes no sentido de provocar no público reações, a exemplo de “curtir”, “compartilhar” e “comentar” (Tabela 2 e Figura

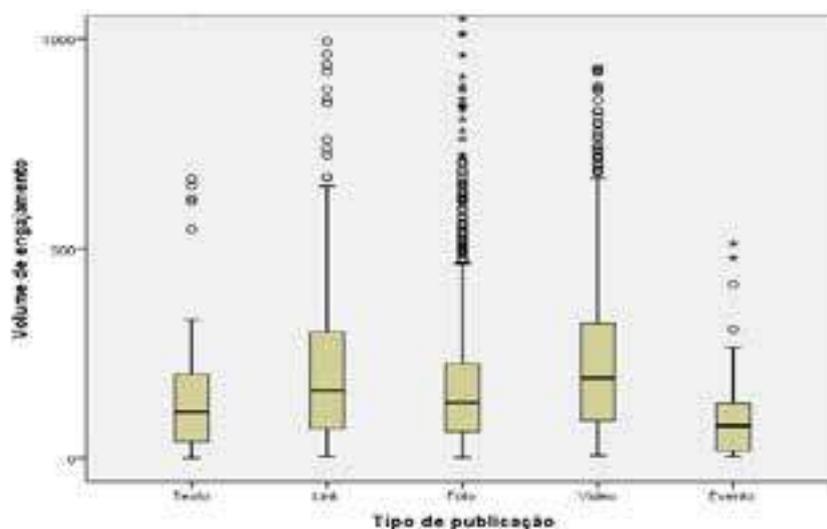
3). Percebe-se, além das grandes diferenças nas médias de engajamento, grande variância – indicada pelo desvio padrão.

**Tabela 2** – Médias de engajamento por tipo de publicação

Tipo de publicação	Médias de engajamento	Frequência	Desvio padrão
Texto (status)	176,67	51	214,562
Link	240,75	308	270,098
Foto	173,81	1426	182,261
Vídeo	281,87	887	532,342
Evento	116,48	29	143,789
<b>Total</b>	<b>216,37</b>	<b>2701</b>	<b>349,941</b>

Fonte: Elaborada pelos autores.

**Figura 3.** Volume de engajamento por tipo de publicação.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Para compreender como se deu o desempenho de cada candidato em termos de engajamento, de acordo com a variável tipo de publicação, foram mensurados os resíduos padronizados. Como Cervi (2014, p. 70) explica:

Todo resíduo, seja ele bruto ou padronizado, serve para indicar as diferenças entre o valor observado e o valor esperado em uma distribuição de frequências. [...] Por ser padronizado, o Rp apresenta variância constante, o que permite a comparação direta entre os valores. Se a análise é feita a partir de uma grande amostra ( $n > 120$ ) e intervalo de confiança de 95% ( $z = 1,96$ ), qualquer resíduo acima de 1,96 deve ser considerado estatisticamente significativo [...].

Sendo assim, é possível estabelecer um parâmetro viável que permita comparar quais candidatos usaram mais ou usaram menos determinadas estratégias.

**Tabela 3** – Tipo de publicação por candidato

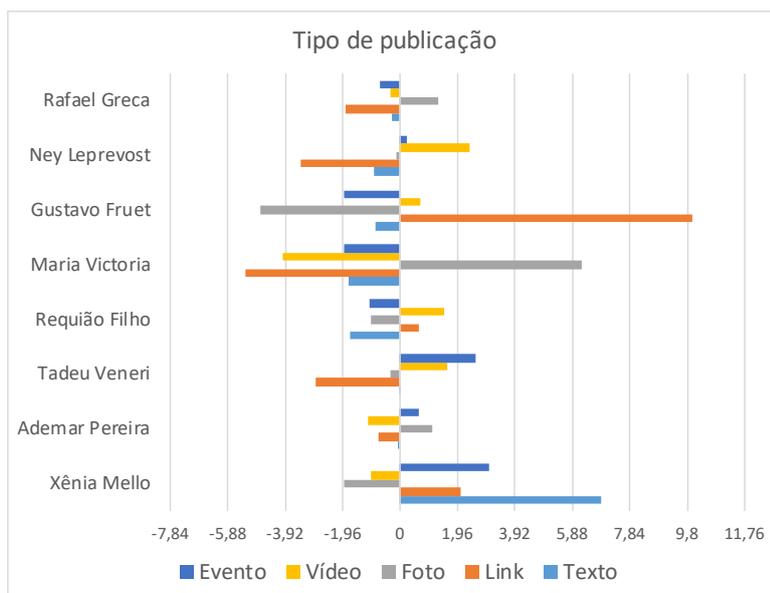
Candidato(a)	Tipo de publicação	Texto	Link	Foto	Vídeo	Evento	Total
Rafael Greca	Contagem	7	34	236	131	3	411
	% dentro de Candidato(a)	0,01703	0,08273	0,57421	0,31873	0,0073	1
	Resíduo padrão	-0,273	-1,8795	1,29062	-0,3418	-0,6726	
Ney Leprevost	Contagem	4	17	174	134	4	333
	% dentro de Candidato(a)	0,01201	0,05105	0,52252	0,4024	0,01201	1
	Resíduo padrão	-0,9123	<b>-3,4034</b>	-0,1364	<b>2,3566</b>	0,22458	
Gustavo Fruet	Contagem	7	134	191	176	1	509
	% dentro de Candidato(a)	0,01375	0,26326	0,37525	0,34578	0,00196	1
	Resíduo padrão	-0,8422	<b>9,97012W</b>	<b>-4,7416</b>	0,68421	-1,91	
Maria Victoria	Contagem	2	6	264	70	0	342
	% dentro de Candidato(a)	0,00585	0,01754	0,77193	0,20468	0	1
	Resíduo padrão	-1,7541	<b>-5,2841</b>	<b>6,20962</b>	<b>-3,9925</b>	-1,9162	
Requião Filho	Contagem	1	32	121	96	1	251
	% dentro de Candidato(a)	0,00398	0,12749	0,48207	0,38247	0,00398	1
	Resíduo padrão	-1,7177	0,63141	-1,0004	1,49493	-1,0325	
Tadeu Veneri	Contagem	7	23	189	138	9	366
	% dentro de Candidato(a)	0,01913	0,06284	0,51639	0,37705	0,02459	1
	Resíduo padrão	0,03394	<b>-2,9001</b>	-0,3043	1,62422	<b>2,55776</b>	
Ademar Pereira	Contagem	5	27	157	79	4	272
	% dentro de Candidato(a)	0,01838	0,09926	0,57721	0,29044	0,01471	1
	Resíduo padrão	-0,06	-0,7212	1,11795	-1,0924	0,63174	
Xênia Mello	Contagem	18	35	94	63	7	217
	% dentro de Candidato(a)	0,08295	0,16129	0,43318	0,29032	0,03226	1
	Resíduo padrão	<b>6,86822</b>	<b>2,06156</b>	-1,9214	-0,9787	3,05958	
Total	Contagem	51	308	1426	887	29	2701
	% dentro de Candidato(a)	0,01888	0,11403	0,52795	0,3284	0,01074	1

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela mostra que Xênia publicou muitos *posts* de texto (que são considerados pouco relevantes pelo Facebook). Leprevost, Maria Victoria e Veneri pouco publicaram *links*, enquanto Fruet e Xênia publicaram muito. As fotos foram menos publicadas por Fruet e mais publicadas por Maria Victoria (que, porém, postou poucos vídeos). O candidato que mais organizou eventos utilizando o Facebook foi Veneri <sup>5</sup>; e Greca, Requião Filho e Ademar Pereira foram os candidatos que ficaram dentro das frequências esperadas para todos os tipos de publicação. As células destacadas em vermelho e azul se referem aos casos nos quais o resíduo padrão é estatisticamente significativo (positivamente, em azul; negativamente, em vermelho).

A comparação do uso de diferentes tipos publicação entre os candidatos também é ilustrada na Figura 4, na qual os resíduos padrão estatisticamente significativos são demarcados pelas barras que ultrapassam as linhas verticais marcadas nos valores -1,96 e 1,96.

**Figura 4.** Tipo de publicação por candidato (com destaque para o resíduo padrão).



Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela 4 explora o tipo de conteúdo para o qual o link do *post* direciona o usuário. Nota-se que logo depois de menções ao próprio Facebook vêm aquelas publicações cujos *links* compartilham conteúdos de outros *sites* de redes sociais e de *sites* que geram conteúdos típicos dessas redes, a exemplo de *memes*. Os conteúdos jornalísticos estão na quarta posição, próximos ao redirecionamento para os *sites* do candidato ou do partido ao qual ele é filiado.

<sup>5</sup> Os eventos divulgados por Veneri incluíram as mobilizações contrárias ao impeachment da então presidente Dilma Rousseff.

**Tabela 4** – Domínios dos *links* publicados pelos candidatos

Domínios dos <i>links</i>	Frequência	Percentual
Facebook	2228	82,5
Outras redes sociais (e redes de mobilização)	128	4,7
Site de gifs animados e geradores de memes	92	3,4
Empresas jornalísticas comerciais	89	3,3
<i>Site</i> do candidato ou do partido	81	3,0
<i>Site</i> informativo (outros <i>sites</i> noticiosos, <i>blogs</i> , cultura e variedades)	20	0,7
Ferramentas de busca e encurtador de <i>links</i>	12	0,4
<b>Total de posts com <i>links</i></b>	<b>2650</b>	<b>98,1</b>

Fonte: Elaborada pelos autores.

A análise do resíduo padronizado dos domínios dos *links* publicados, classificados por candidato (Tabela 5), mostra que Greca foi o que menos utilizou *sites* que produzem conteúdo típico de redes sociais (como *gifs* animados e *memes*). Leprevost se destacou na referência ao próprio Facebook, publicando poucos *links* de outras redes sociais, bem como poucos *gifs* e *memes* e, por fim, poucos *links* para o próprio *site*.

**Figura 5.** Domínios dos *links* por candidato (com destaque para o resíduo padrão).

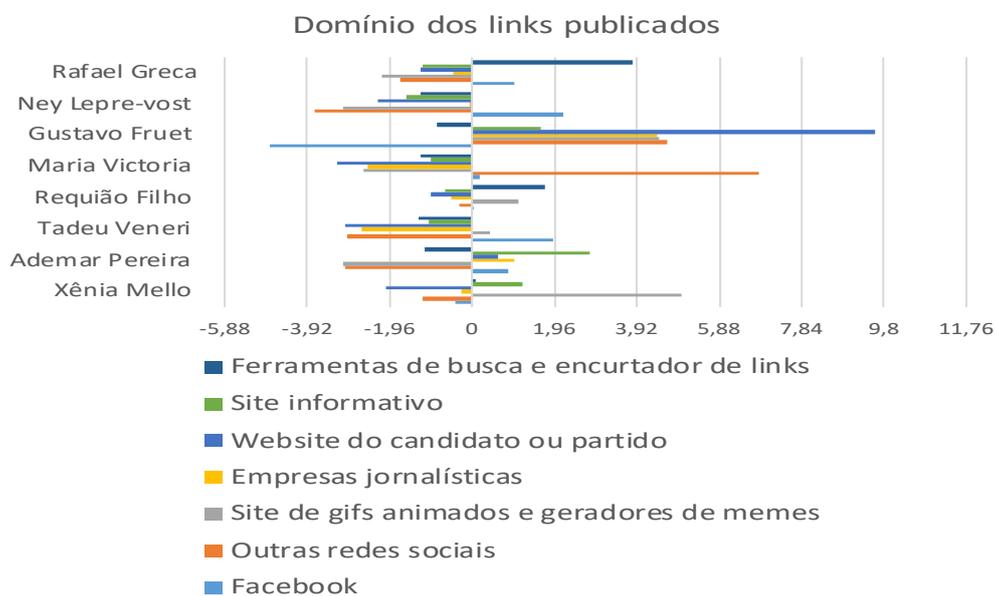


Figura 5

Fonte: Elaborada pelos autores.

Como visto na Figura 5, Fruet é o candidato que mais publicou *links* de outras fontes além do Facebook – em especial, ele é o concorrente que mais direcionou o público a *sites* de notícia. Maria Victoria usou poucos *links* que não fossem para outras redes sociais; além disso, ela publicou menos conteúdos jornalísticos e menos *gifs* e *memes* do que o esperado; ademais, Maria Victoria foi a que menos referenciou os *sites* de sua candidatura ou de seu partido. Veneri, por sua vez, pouco referenciou outras redes que não o Facebook; também publicou poucos *links* de conteúdo jornalístico e pouco direcionou o usuário a *sites* do candidato ou do partido. Ademar Pereira apresentou escassez quanto a *links* de outras redes sociais e quanto ao uso de *gifs* e *memes*, mas foi o que mais citou outras fontes informativas (que não fossem do jornalismo comercial), como *blogs* e *sites* variados. Por fim, Xênia é a candidata que mais utilizou *gifs* e *memes* (alcançando índice superior, inclusive, a Fruet) e também referenciou pouco seu *site* ou o *site* de seu partido.

**Tabela 5 – Domínios dos *links* por candidato**

Candi- dato (a)	Domínio dos <i>links</i> publica- dos	Face- book	Outras redes sociais	<i>Site</i> de <i>gifs</i> animados e geradores de <i>memes</i>	Empresas jornalis- ticas	<i>Site</i> do candidato ou partido	<i>Site</i> infor- mativo	Ferramentas de busca e encurtador de <i>links</i>	Total
Rafael Greca	Contagem	358	12	6	12	8	1	7	404
	% dentro de Cand.	0,89	0,03	0,01	0,03	0,02	0,00	0,02	1
	Resíduo padrão	1,00	-1,70	<b>-2,14</b>	-0,43	-1,24	-1,17	<b>3,82</b>	
Ney Lepre- vost	Contagem	313	1	1	11	3	0	0	329
	% dentro de Cand.	0,95	0,00	0,00	0,03	0,01	0	0	1
	Resíduo padrão	<b>2,19</b>	<b>-3,74</b>	<b>-3,08</b>	-0,01	<b>-2,23</b>	-1,58	-1,22	
Gustavo Fruet	Contagem	323	47	36	35	53	7	1	502
	% dentro de Cand.	0,64	0,09	0,07	0,07	0,11	0,01	0,00	1
	Resíduo padrão	<b>-4,82</b>	<b>4,62</b>	<b>4,45</b>	<b>4,42</b>	<b>9,61</b>	1,65	-0,84	

Maria Victoria	Contagem	289	44	3	3	0	1	0	340
	% dentro de Cand.	0,85	0,13	0,01	0,01	0	0,00	0	1
	Resíduo padrão	0,19	<b>6,81</b>	<b>-2,56</b>	<b>-2,49</b>	<b>-3,22</b>	<b>-0,98</b>	-1,24	
Requião Filho	Contagem	211	11	12	7	5	1	3	250
	% dentro de Cand.	0,84	0,04	0,05	0,03	0,02	0,00	0,01	1
	Resíduo padrão	0,06	-0,31	1,13	-0,48	-0,96	-0,65	1,76	
Tadeu Veneri	Contagem	335	5	14	3	1	1	0	359
	% dentro de Cand.	0,93	0,01	0,04	0,01	0,00	0,00	0	1
	Resíduo padrão	1,91	<b>-2,96</b>	0,44	<b>-2,61</b>	<b>-3,01</b>	-1,04	-1,28	
Ademar Pereira	Contagem	237	2	0	12	10	6	0	267
	% dentro de Cand.	0,89	0,01	0	0,04	0,04	0,02	0	1
	Resíduo padrão	0,84	<b>-3,03</b>	<b>-3,04</b>	1,01	0,64	<b>2,81</b>	-1,10	
Xênia Mello	Contagem	162	6	20	6	1	3	1	199
	% dentro de Cand.	0,81	0,03	0,10	0,03	0,01	0,02	0,01	1
	Resíduo padrão	-0,41	-1,17	<b>4,98</b>	-0,26	<b>-2,06</b>	1,22	0,10	
Total	Contagem	2228	128	92	89	81	20	12	2650
	% dentro de Candi-dato(a)	0,84	0,05	0,03	0,03	0,03	0,01	0,00	1

Fonte: Elaborada pelos autores.

Por fim, a pesquisa comparou os níveis totais de engajamento alcançados pelas publicações dos candidatos (Figura 6). O diagrama em caixa mostra que as medianas (bem como os valores máximos) de engajamento dos candidatos Greca e Fruet superaram as medianas e máximas de engajamento obtidas pelas publicações dos demais candidatos, com uma pequena vantagem para Fruet. Em outras palavras, as interações com as publicações desses candidatos superaram aquelas dos demais concorrentes. No entanto, a variância observada no engajamento das mensagens publicadas por eles também é alta – o que reforça a tese de que os tipos de conteúdo que um mesmo candidato publica podem



---

essa é a estratégia de maior sucesso. Isso porque Requião Filho (5º colocado) e Ademar Pereira (7º colocado) tiveram comportamento semelhante (quanto aos tipos de publicação – texto, *link*, foto, vídeo ou evento), mas acabaram bem atrás na corrida eleitoral. O volume de engajamento alcançado por Greca e Requião Filho foi equivalente (embora ambos inferiores ao de Fruet). Ademar Pereira, que na corrida pela Prefeitura de Curitiba ficou em 7º lugar, teve efetivamente a menor mediana de engajamento entre todos os concorrentes.

O caso de Gustavo Fruet também chama a atenção nesta pesquisa. Isso porque, apesar de ele ter conduzido, enquanto prefeito de Curitiba, uma experiência reconhecida nacionalmente – a página da Prefeitura no Facebook, também conhecida como “Prefs”, que se tornou um case de comunicação digital de sucesso (Martino & Aleixo, 2016) – e de fazer uma campanha mais intensa e sintonizada com a linguagem da plataforma, não conseguiu alcançar sequer o segundo turno da disputa. Por outro lado, Ney Leprevost, um dos candidatos menos relevantes na plataforma (afinal, não se destacou positivamente em termos de engajamento), seguiu para a disputa no segundo turno com Rafael Greca.

Não que as expectativas iniciais dos autores apontassem algo muito diferente. Ou seja, a literatura da área já se opõe à ilusão de que ser popular nas redes sociais digitais compensa ou anula dinâmicas que são próprias da política, como os contextos eleitorais e partidários, o perfil das coligações, o financiamento obtido pela campanha e até outros fatores a influenciar o comportamento político eleitoral que vão além da comunicação digital em rede – a exemplo da avaliação do governo predecessor, dos níveis de rejeição dos candidatos e dos escândalos que subsidiam a formação de suas respectivas imagens públicas (Lavareda, 2009; Lavareda & Telles, 2011). Assim, deve-se observar que o planejamento quanto à utilização mais eficaz da plataforma envolve um bom dimensionamento de seu potencial (em termos de público alcançado) e do quanto o teor das mensagens precisa lidar com eventuais dinâmicas políticas externas à própria comunicação.

Em suma, deseja-se sublinhar que a customização das estratégias de construção de imagem em redes sociais não se deve apenas ao perfil do candidato ou ao contexto no qual a disputa se insere. Isso porque cada disputa é marcada por um tipo de regra específica. Em campanhas proporcionais, a candidata ou o candidato precisa conquistar (para obter a eleição) uma quantidade de votos válidos muito menor do que aquela necessária para um cargo majoritário. Nesse sentido, um candidato a deputado federal ou estadual pode, mais facilmente, empregar as redes sociais digitais de modo a explorar um discurso radical, uma vez que o alvo por ela ou ele almejado compreende um nicho. Já em campanhas majoritárias, a necessidade de abrandar o discurso e mover-se para o centro do espectro ideológico se mostra mais evidente (isso, logicamente, para aquelas candidaturas que são, de fato, competitivas).

As principais conclusões que esse estudo traz para o campo das pesquisas sobre estratégias de comunicação eleitoral em *sites* de redes sociais consistem em afirmar que:

---

1) estratégias afinadas com os critérios de relevância do Facebook coincidem apenas parcialmente com maior engajamento do público; 2) nem todos os candidatos priorizam o tipo de conteúdo mais “adequado” aos formatos favorecidos pelo algoritmo da plataforma – seja por escolha consciente, seja por ausência de recursos técnicos para tanto; e 3) o desempenho das publicações no Facebook em termos de engajamento não espelha o desempenho dos candidatos nas urnas.

Como agenda de pesquisa, sugere-se discutir, com maior profundidade, a ideia de que, agora, os administradores das redes sociais digitais alcançam uma condição talvez tão relevante para a formação da opinião pública quanto aquela tradicionalmente detida pelas coordenações de marketing das campanhas, por jornalistas políticos e por institutos de sondagem. De modo mais claro, a capacidade de lidar com algoritmos e de conferir privilégios a determinado tipo de conteúdo acaba afetando as mensagens às quais o usuário tem acesso em sua *timeline*. Nesse sentido, redes como o Facebook passam a atuar na condição de *players* relevantes no jogo eleitoral – tema que merece dedicação por parte de investigadores da Comunicação e da Ciência Política.

## Referências bibliográficas

- Aggio, C. (2010). Campanhas online: o percurso de formação das questões, problemas e configurações a partir da literatura produzida entre 1992 e 2009. *Opinião Pública*, 16(2), 426-445.
- Aggio, C. O., & Reis, L. S. (2013). Campanha eleitoral no Facebook: usos, configurações e o papel atribuído a este *site* pelos candidatos durante as eleições municipais de 2012. *Revista Compólitica*, 3(2), 155-188.
- Aldé, A., & Marques, F. P. J. (Orgs.). (2015). *Internet e poder local*. Salvador, BA: Ed. UFBA.
- Bimber, B. (1998). The Internet and political mobilization: research note on the 1996 election season. *Social Science Computer Review*, 16(4), 391-401.
- Cerqueira, R., & Silva, T. (2011). Marcas e engajamento digital: algumas considerações. In W. Gomes & Lucas Reis (Orgs.), *Publicidade digital: formatos e tendências da nova fronteira publicitária* (pp. 107-122). Salvador, BA: Propeg Comunicação.
- Cervi, E. U. (2014). *Análise de dados categóricos em ciência política: uso de testes estatísticos em tabelas de contingência com fontes secundárias de dados*. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR.
- Dulio, D. A., Goff, D. L., & Thurber, J. A. (1999). Untangled web: Internet use during the 1998 election. *PS: Political Science & Politics*, 32(1), 53-59.

- 
- Gerlitz, C., & Helmond, A. (2013). The like economy: social buttons and the data-intensive web. *New Media Society, 15*(8), 1348-1365.
- Gibson, R. (2001). Elections online: assessing Internet voting in light of the Arizona Democratic Primary. *Political Science Quarterly, 116*(4), 561-583.
- Gomes, W., Fernandes, B., Reis, L., & Silva, T. (2009). "Politics 2.0": a campanha on-line de Barack Obama em 2008. *Revista de Sociologia e Política, 17*(34), 29-43.
- Gramacho, W. G., & Jácomo, A. (2015). Padrões de uso dos meios de comunicação no Brasil e seu impacto sobre níveis de informação política. *Revista Debates, 9*(3), 11-36.
- Herman, F. (2017). *Campanhas online e sociabilidade política: o uso do Facebook e do Twitter pelos candidatos a vereador em Curitiba nas eleições de 2016* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR.
- Kirkpatrick, D. (2011). *O efeito Facebook: os bastidores da história da empresa que conecta o mundo*. Rio de Janeiro, RJ: Intrínseca.
- Lavareda, A. (2009).  *Emoções ocultas e estratégias eleitorais*. Rio de Janeiro, RJ: Objetiva.
- Lavareda, A., & Telles, H. (Orgs.). (2011). *Como o eleitor escolhe seu prefeito*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Marques, F. P. J., & Mont'Alverne, C. (2016). How important is Twitter to local elections in Brazil? A case study of Fortaleza City Council. *Brazilian Political Science Review, 10*(3), 1-35.
- Martino, L. M. & Aleixo, T. (2016). Usos do entretenimento como estratégia de visibilidade política na página da prefeitura de Curitiba no Facebook. *Rumores, 10*(20), 68-89.
- Massuchin, M. G., Mitozo, I. B., Carvalho, F. C., & Motta, J. C. B. (2016). Debate *online* em período eleitoral: diferenças e similaridades no comportamento dos comentadores entre veículos e candidatos. In E. U. Cervi, M. G. Massuchin, & F. C. Carvalho (Org.), *Internet e eleições no Brasil* (pp. 36-61). Curitiba, PR: Grupo de Pesquisa em Comunicação Política e Opinião Pública.
- Miola, E. & Marques, F. P. J. (2017). *Por uma definição de Comunicação Pública: tipologias e experiências brasileiras*. Anais do VII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (COMPOLITICA), Porto Alegre-RS, 1-22.
- Netvizz. (n.d.). Recuperado de <https://apps.facebook.com/107036545989762/>
- Pesquisa Brasileira de Mídia 2015*. (2014). Brasília, DF: Secretaria de Comunicação Social.
- Steffen, C. (2004). *A política nos espaços digitais: a campanha presidencial de 2002 na internet* (Dissertação de Mestrado). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS.
- Stromer-Galley, J. (2000). On-line interaction and why candidates avoid it. *Journal of Communication, 50*(4), 111-132.
- Tribunal Superior Eleitoral. (2017). *Divulgação de candidaturas e contas eleitorais*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/municipios/2016/2/75353/candidatos>

# Suicídio, desigualdades e migração em Roraima: correlação a partir de um “rosto”

**Rosana Maria Luz Fernandes**

*Mestranda em Sociedade e Fronteiras – UFRR*

**Eliane Silvia Costa**

*Doutora em Psicologia – USP*

*Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima - UFRR*

## Resumo

O suicídio é um fenômeno que tem sido estudado por diferentes teóricos. Dentre os clássicos se destacam Karl Marx, Émile Durkheim e Sigmund Freud. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Brasil ocupa a 8ª posição no *ranking* de suicídio. Roraima, um dos estados com maior índice de suicídio do país, também apresenta a maior taxa de violência contra mulheres e, desde sua criação, é marcado por processos migratórios. Neste artigo, a partir do referencial teórico-metodológico do materialismo histórico dialético e da psicanálise e recorrendo a um relato de caso clínico (que dá um “rosto” aos conceitos e aos dados estatísticos), estabelecemos como hipótese teórica a correlação entre desigualdades políticas, processos migratórios e o fenômeno do suicídio. Consideramos, pois, a possibilidade da existência de nexos entre fatores macroestruturais, intersubjetivos e intrasubjetivos e o fato de um sujeito procurar a morte como estratégia para enfrentar dilemas vividos.

**Palavras-chave** violência; intrasubjetivo; intersubjetivo; fatores macroestruturais.

---

## Abstract

Suicide is a phenomenon that has been studied by various theorists. Among the classic authors, Karl Marx, Émile Durkheim, and Sigmund Freud stand out. According to the World Health Organization (WHO), Brazil holds the 8th position in the suicide ranking. Roraima, one of the states with the highest suicide rates in the country, also has the highest rate of violence against women and, since its creation, it is marked by migratory processes. In this article, by having the theoretical-methodological framework of dialectical historical materialism and psychoanalysis as a basis and resorting to a clinical case report (which gives a 'face' to concepts and statistical data), we establish as a theoretical assumption the correlation between political inequalities, migratory processes, and the phenomenon of suicide. Therefore, we think of the possibility of existing links between macro-structural, intersubjective, and intrasubjective factors and the fact that a person seeks death as a strategy to cope with dilemmas that she/he has experienced.

**Key words** violence; intrasubjective; intersubjective; macro-structural factors.

## Introdução

Diante de tantos pudores, pensar na morte é pensar no aspecto inexorável da vida. Como disse Chicó – personagem da peça teatral *Auto da Compadecida*, escrita em 1955 por Ariano Suassuna e adaptado para o cinema em 2000:

Cumpriu sua sentença. Encontrou-se com o único mal irremediável, aquilo que é a marca do nosso estranho destino sobre a terra, aquele fato sem explicação que iguala tudo o que é vivo num só rebanho de condenados, porque tudo o que é vivo, morre. (AUTO DA COMPADECIDA, 2000)

Se a morte natural, ou não provocada, já é vista como algo estranho, um mal, uma condenação, quando o sujeito decide decretar seu próprio fim, o horror e a perplexidade frequentemente tomam conta de todos. Instauram-se interrogações, buscas por entendimento e, quase sempre, por culpados. O sujeito que se suicidou é posto em xeque, assim como sua família, seus amigos, sua rede de sociabilidade, o que inclui os profissionais, caso estivesse em atendimento psicológico, por exemplo.

Na busca por decifrar o enigma sobre a morte voluntária, as explicações são comumente voltadas ao sujeito e a seus vínculos, isso é, são frequentemente biológicas e psicológicas, poucos são aqueles que, longe de terem uma única causa determinante, consideram não apenas o sujeito, ou seu entorno, mas também fatores macroestruturais e o momento histórico no qual estamos inseridos. Nesse sentido, e na tentativa de

---

compreender o suicídio de modo amplo e complexo, os dados epidemiológicos do Brasil chamaram a nossa atenção, principalmente os de Roraima, cuja taxa de morte por suicídio, no período de 2011 a 2015, é maior do que a média nacional; trata-se do estado com a maior variação dessa taxa entre os homens e o segundo entre as mulheres e sua capital, Boa Vista, se encontra em primeiro lugar entre as capitais brasileiras.

Vejamos alguns números.

Segundo a Associação Brasileira de Psiquiatria (ABP, 2014), a Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que, por ano, 800 mil pessoas morrem por suicídio em todo o mundo e para cada adulto que se suicida, em média, 20 tentam. Isso representa 1,4% das mortes no mundo e, em 2012, tornou-se a 15ª causa de morte da população em geral e a segunda entre jovens de 15 a 29 anos. Estima-se que até 2020 possa ocorrer um incremento de 50% na incidência anual global de mortes por suicídio. A OMS afirma, ainda, que o Brasil é o 8º país em número absoluto de mortes por essa causa, com 11.821 casos registrados. Entre 2000 e 2012, aumentou 10,4% a quantidade dessas mortes e 30% entre jovens.

Lovisi, Santos, Legay, Abelha e Valencia (2009) citam Boa Vista e Porto Alegre como as capitais do país com maiores taxas de suicídio. Em relação a Boa Vista, os autores inferem que os elevados índices decorrem da alta incidência de mortalidade por essa causa entre indígenas da região; no tocante a Porto Alegre, tal fenômeno advém da alta proporção de idosos. (Lovisi et al., 2009).

De acordo com dados recebidos pela Coordenação Geral de Vigilância em Saúde da Secretaria Estadual de Saúde de Roraima (Sesau), no período de 2010 a 2016 ocorreram 252 óbitos por suicídio no estado; destes, 190 eram homens e 62 eram mulheres. E foram notificadas 768 tentativas de suicídio, sendo 485 mulheres e 283 homens. Portanto, se considerarmos a soma do número de suicídios e de tentativas, o comportamento suicida apresenta predomínio do sexo feminino (53,63% dos casos), o que pode indicar um recorte de gênero.

No tocante aos dados relativos ao comportamento suicida em Roraima, vale destacar, ainda, que entre as faixas etárias também há uma diferenciação, o que pode indicar que determinados grupos etários sejam mais vulneráveis ao fenômeno do suicídio. No período de 2010 a 2016, a maior incidência de óbitos por suicídio ocorreu na faixa etária de 20 a 29 anos (36,11%), seguida por 10 a 19 anos (25%) e 30 a 39 anos (15,48%), enquanto a faixa etária com maior incidência de tentativa de suicídio foi de 10 a 19 anos (33,46%), seguida por 20 a 29 anos (31,38%) e 30 a 39 anos (15,48%). Ou seja, em Roraima, a faixa etária que mais apresenta comportamento suicida vai de 20 a 29 anos. No entanto, também chama a atenção o elevado número de crianças e adolescentes que se mataram ou tentaram no curto período de 6 anos.

---

Se tantas pessoas se suicidam nesse estado, o que essas mortes nos dizem sobre ele<sup>1</sup>? Além do suicídio, há outras características de Roraima e de Boa Vista que chamam a atenção e mostram peculiaridades desse estado e sua capital?

Boa Vista é uma cidade composta por 45,81% de migrantes e o sexo feminino predomina em sua população, sendo o único município do estado com maior população de mulheres (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2010). O Estado de Roraima é destino de migrantes de todas as regiões do país, principalmente do Norte e do Nordeste, mas também do exterior. No Censo de 2010 foram registrados 2.727 migrantes internacionais. É importante salientar que o estado faz fronteira com dois países, a República Bolivariana da Venezuela e a República Cooperativista da Guiana, mas os números não são relativos apenas a esses dois países.

Vale (2015) afirma que, em Roraima, as características identitárias vêm sendo assimiladas, hibridizadas e compondo uma nova formação social, a partir dessa teia de pluralidade de culturas. O ato de migrar implica mudar de lugar, de contexto, de redes de sociabilidade e ser inserido em novas relações de poder, que, segundo Bossé (2004), interferem diretamente na identidade. Portanto, o migrante é levado a um processo de ressignificação de sua identidade, por meio de identificação com um novo lugar, nem sempre desejada ou permitida. Cardoso de Oliveira (2000) também traz o caráter nem sempre harmonioso de contato entre culturas diferentes, que pode implicar um processo de subjugação de uma pela outra.

No processo de migração há impacto nos vínculos do sujeito, tanto em seu local de origem quanto no local de destino. Trata-se de um fenômeno social que ocorre desde tempos remotos envolve um processo de desenraizamento do local de origem, exigindo maior esforço e novas estratégias para a manutenção dos vínculos afiliativos, bem como a necessidade do estabelecimento de novos vínculos no local de destino, o que ressoa na identidade. De modo semelhante à opressão sofrida pelas mulheres e pelas populações LGBT, negras e indígenas, busca-se atacar justamente o vínculo identitário desses grupos sociais, golpeando o elo da mulher com ela própria, do negro com o próprio negro, e assim sucessivamente.

Roraima também é um estado com altos índices de violência, principalmente contra a mulher e a população LGBT. Em junho de 2017, a Agência Brasil publicou, com base em relatório do Human Rights Watch (HRW), uma matéria nomeando Roraima o estado mais letal para mulheres e meninas no Brasil (Albuquerque, 2017).

O *Atlas da violência 2018* (Cerqueira, 2018) apontou que, em 2016, foram assassinadas 4.645 mulheres no Brasil, bem como salientou que há a tendência de que haja um aumento de 6,4% nessas mortes em 10 anos. Roraima apresentou a maior taxa do país, de 10

<sup>1</sup> Eis a questão que almejamos responder ao final da pesquisa de mestrado em andamento. Neste artigo apresentamos um panorama para problematizar o fenômeno do suicídio em Boa Vista.

---

homicídios por 100 mil mulheres – bem superior à taxa nacional (4,5). Entre 2006 e 2016, as taxas de Roraima oscilaram bastante, mas sempre foram superiores à taxa nacional, com exceção de 2011, quando se igualou a ela. Entretanto, apresentou picos de 14,8 em 2013 e 11,4 em 2015.

Quanto à violência direcionada à população LGBT, de acordo com o *Relatório 2016: Assassinatos de LGBT no Brasil* (Grupo Gay da Bahia, 2016), a Região Norte apresentou o dobro da média nacional, tendo o Amazonas entre os 4 estados do país com maior incidência em números absolutos e Roraima na liderança do *ranking* em 2014. Vale ressaltar que, segundo esse mesmo relatório, a imprevisibilidade é uma das características dos crimes de ódio, assim como a subnotificação. Logo, é provável que o número de assassinatos seja maior.

Esses dados mostram um estado violento, tanto pela agressão dirigida ao outro quanto pela dirigida a si, como é o caso do suicídio. Também se trata de um estado com alto índice de migração, inserido em um processo histórico de opressão contra a população negra e indígena. Segundo o IBGE (2010), a maioria de sua população é parda e, proporcionalmente, Roraima tem a maior concentração de indígenas do país.

Ainda sobre o suicídio, é preciso salientar a partir de qual referencial teórico ele será analisado: o materialismo histórico dialético e a psicanálise. Também se deve defini-lo. Para Araújo, Vieira e Coutinho (2010), ele diz respeito a um desejo consciente de morrer e a noção clara do que o ato executado pode gerar. Para a ABP (2014), o suicídio é uma agressão autodirigida realizada por meios que o sujeito considera letais. Além disso, é o resultado do comportamento suicida, que também compreende pensamentos, planos e tentativa de suicídio.

Para Moya (2007), o suicídio e a tentativa de suicídio se referem ao desejo e ao ato de buscar a morte, sendo que no primeiro caso a pessoa obtém êxito. Já a ideação suicida consiste em pensamentos, o que inclui a elaboração de planos sobre as circunstâncias nas quais ele poderia ocorrer, ou até que a pessoa imagine os impactos de sua morte voluntária sobre os demais. O autor explicou, ainda, que os episódios de ideação suicida perduram e podem ser agudos ou breves, a depender de fatores psicopatológicos. E Dutra (2001) o definiu como um fenômeno determinado por múltiplos fatores, observado em todas as culturas e sociedades.

O suicídio é um fenômeno complexo e multideterminado, um tema que desperta interesse, não apenas hoje, devido aos números alarmantes – grandes teóricos já se dedicaram a ele, como Durkheim (2011) e Marx (2006), que trouxeram contribuições significativas e inovadoras para um fenômeno que ocorre em todo o mundo e em diversas épocas da história; assim como Freud (1996), ao escrever sobre a melancolia.

Freud (1996) revelou uma compreensão da dimensão intrapsíquica do suicídio ao teorizar sobre o funcionamento do aparelho psíquico, afirmando que a perda do objeto de

---

amor pode levar o sujeito ao luto ou à melancolia. No primeiro, após a pessoa sofrer pela perda, ocorre a elaboração dela e, com isso, o sujeito consegue investir pulsionalmente em novos objetos; na segunda, essa elaboração não acontece, pois, como a pessoa fica inconscientemente atada à ideia da perda, a falta sobrevive nela sem que tenha conseguido se despedir internamente (e por elaboração) do objeto perdido, ou, ao contrário, ele é vorazmente incorporado. É como se a pessoa tivesse perdido uma parte dela própria. Tal sensação de esvaziamento a impede de fazer novos investimentos em outros objetos de amor ou dificulta que isso aconteça, assim, o investimento se volta sobremaneira para o próprio ego, mas de forma punitiva. Logo, a pessoa passa a ser narcisicamente alvo de ataque sádico, pune-se por se sentir incompleta, não amada, dependente, egoísta, mesquinha, fraca... Ao se atacar, critica a parte de si que está inconsciente e narcisicamente identificada com objeto de amor perdido e vorazmente incorporado, o que redundará em ataque ao objeto. Ainda que conscientemente nem saiba qual seja, com a perda, o objeto também passa inconscientemente a ser odiado. Ao atacá-lo, a pessoa censura a si própria. Em um nó trágico de dor e de regressão psíquica, o ego fica inconscientemente misturado e enredado ao objeto psíquico ambivalentemente amado/odiado.

Para Freud (1996), os estados mentais de um melancólico apresentam um desânimo profundo, desinteresse pelo mundo externo, perda da capacidade de amar, diminuição da autoestima, inibição das atividades, autorrecriminação, auto-humilhação e até punição. Nessa concepção, o melancólico tem um superego (estrutura psíquica que representa a cultura na qual está inserido) extremamente severo e punitivo, que recrimina e ameaça o ego com duros castigos (Freud, 1996), levando-o a repetir situações que, do ponto de vista egoico, causam-lhe desprazer, mas que, do ponto de vista superegoico, causam-lhe prazer sádico, um prazer atrelado à pulsão de morte. O suicida, nessa perspectiva, é impulsionado pela pulsão de morte a uma autopunição superegoica de um sujeito melancólico. Segundo Brunhari (2017), ao buscar compreender o suicídio a partir da teoria de Sigmund Freud, esse fenômeno remete ao inominável, mas também é um ato com “um sentido a ser interpretado” – determinado inconscientemente.

Apesar de Sigmund Freud não abordar o tema suicídio, os textos “Além do princípio do prazer” (1920/1996b) e “A dissecação da personalidade psíquica” (1932/1996c), entre outros, dão lastro para a compreensão do comportamento suicida, já que neles, respectivamente, teoriza em detalhe a pulsão de morte e o superego punitivo, conceitos psicanalíticos importantes para a compreensão de que existe e como opera a violência psíquica, no caso, a violência do sujeito contra ele próprio e contra o outro. Em “A dissecação da personalidade psíquica” (1932/1996c), o autor também escreveu sobre o sentimento de inferioridade, quando o sujeito psíquico não consegue responder às exigências do ideal de ego, isto é, quando não corresponde às exigências de ideais estabelecidos pelo outro: pela família, por um grupo social ou pela sociedade. Em outras palavras, esse conceito nos ajuda a entender

---

possíveis sofrimentos do sujeito em suas relações sociais, proporciona a compreensão de como, sob o ponto de vista psicanalítico, o sujeito pode sentir-se socialmente violentado. Pode-se dizer que, muitas vezes, pulsão de morte excessiva, superego sádico, sentimento de falta de amor e ideal de ego abalado redundam em desejo consciente ou inconsciente de morte.

Quanto à dimensão social, Marx (2006), ao analisar os casos de suicídio descritos por Jacques Peuchet na França no século IX, considerou-os sintoma de uma sociedade adoecida pela competição impiedosa, que isola o indivíduo em meio à multidão. Em sua concepção, o suicídio representa uma resposta ao desespero ocasionado pelas relações de opressão, de dominação. Nos casos analisados se observou a dominação patriarcal e a reificação da mulher na família burguesa. Além disso, para o teórico, o suicídio estaria presente em todas as classes. Marx (2006) citou, ainda, que Peuchet correlacionara os períodos de crise econômica ao aumento do número de casos, ao que atribuiu o caráter de epidemia, aliados ao crescimento do número de casos de prostituição e latrocínio.

Não obstante o significativo número de casos de suicídio, o fenômeno era considerado antinatural no senso comum, o que o teórico questionava, exatamente pela grande incidência de casos. O caráter antinatural atribuído vinha associado às mais diversas formas de censura e recriminação, muitas delas ligadas à Providência Divina, como se fosse errado se matar. Essa proibição era considerada a principal estratégia da sociedade para coibi-lo, entretanto, sem grande eficácia. Para Marx (2006), o suicídio representa um protesto. Nesse sentido, mencionou que a tirania não foi derrubada pela Revolução, mas ela persiste nas famílias e provoca crises análogas; ademais, o suicídio é, dentre muitos outros, sintoma da luta social geral.

Os casos relatados na obra de Marx (2006) foram por ele utilizados como tentativa de buscar uma classificação das diferentes causas do suicídio, que, tanto para ele como para Jacques Peuchet, representam a classificação dos “próprios defeitos de nossa sociedade” (Marx, 2006, p.44). O teórico ainda afirmou que “o suicídio elimina a pior parte da dificuldade, o cadafalso ocupa-se do resto. Somente com uma reforma de nosso sistema geral de agricultura e indústria pode-se esperar por fontes de recurso e por uma verdadeira riqueza” (Marx, 2006, p.50).

Ao incluir o suicídio na categoria de sintoma de uma sociedade adoecida, portanto, como algo que denuncia o que não está bem, deslocou-se o processo de culpabilização do indivíduo para uma análise mais ampla, multideterminada. Por exemplo, analisam-se sentimentos como ciúmes ou atitudes de agressão como representatividade de relações de poder masculino sobre as mulheres. Assim como se inferiu que as relações de poder e os papéis sociais rígidos são determinantes em significativo número de casos. Nesse sentido sinalizou-o como protesto contra os *desígnios inteligíveis*, ou seja, contra dogmas. Logo, contra aquilo que era imposto, reafirmado pela existência de mecanismos que ratificavam a subjugação e a violência.

---

Durkheim (2011), em “O suicídio: estudo de sociologia”, iniciou sua investigação sobre o fenômeno afirmando a necessidade de conceituação do termo de forma objetiva, pois, segundo ele: “é obrigado a constituir os grupos que deseja estudar, a fim de lhes dar a homogeneidade e a especificidade que lhes são necessárias para poderem ser tratados cientificamente”.

A definição usual de suicídio, “toda morte que resulta mediata ou imediatamente de um ato positivo ou negativo, realizado pela própria vítima” (Durkheim, 2011, p. 11), para o teórico, mostra-se incompleta, por não explicitar quem seria o sujeito do ato suicida; não exclui os alienados, que, segundo ele, não conseguiriam perceber as consequências de seus atos. Após a análise de algumas variáveis entre os suicidas – como o soldado que se coloca à frente de seu batalhão para protegê-lo, os mártires religiosos ou as mães que se sacrificam pelos filhos, bem como da ponderação de que a intencionalidade do ato, no caso do suicida, é difícil de identificar, o autor chegou à seguinte definição:

Chama-se suicídio todo caso de que resulta direta ou indiretamente de um ato positivo ou negativo, realizado pela própria vítima e que ela sabia que produziria esse resultado. A tentativa é o ato assim definido, mas interrompido antes que dele resulte a morte (Durkheim, 2011, p. 14).

Após a definição, considerou que existem aspectos sociais envolvidos, pois em determinada sociedade e em determinado espaço de tempo ocorrem vários suicídios, os quais constatou que não eram apenas um somatório de acontecimentos particulares, mas havia elementos determinantes de natureza social. Observou, também, que o número de suicídios era contemporâneo de alguma crise que afetara a situação social e que, mesmo que ele não ocorresse imediatamente após a crise (o que ele denominou “ruptura do equilíbrio social”), haveria uma correlação direta entre ela e o aumento dos casos, pois as consequências dessa ruptura poderiam levar tempo para emergir. O autor afirmou que “cada sociedade tem, portanto, em cada momento de sua história, uma disposição definida para o suicídio” (Durkheim, 2011, p. 19) e que o fenômeno pode ser verificado pela taxa social, calculada ao dividir o número de mortes por suicídio pelo número total de mortes, em determinada sociedade, em determinado intervalo de tempo.

Karl Marx e Émile Durkheim abordaram o tema sob perspectivas teóricas diferentes, como se sabe: o primeiro tem como fundamento teórico o materialismo histórico e dialético e o segundo o positivismo, mas ambos propuseram uma superação do caráter meramente psicopatológico ou biomédico para uma análise sociológica do fenômeno. Outro ponto em comum é ter como característica central do suicídio a vontade de morrer, ou seja, eles trouxeram outra categoria de análise: o ato volitivo, ou ato voluntário, consciente. No

---

entanto, para o materialismo histórico dialético, ato voluntário não é submetido unicamente à vontade e à livre escolha individual, mas está condicionado, sempre, a uma base material, isso é, às necessidades humanas concretas, como alimentação e moradia, além do trabalho como meio para satisfazê-las.

Para dar um “rosto” aos conceitos e aos dados estatísticos, trazemos o caso do jovem “Catirão”, codinome escolhido por ele mesmo em referência ao pai, cuja alcunha significa loirão, em português.

Catirão foi atendido por Rosana, uma das autoras deste artigo. Trata-se da história emblemática de um jovem de 19 anos, que havia tentado o suicídio. Sua aparência frágil trazia sobre os ombros uma história de vida permeada por lutas, dentre as quais algumas que representam as pejejas de muitos que vivem em Boa Vista: migrante, filho de migrantes e lésbica (no decorrer da psicoterapia, adotou a identidade de gênero de homem transgênero). Sobre sua história, disse-nos:

*A minha mãe é do Maranhão, de um interiorzinho chamado Centro do Rosa, eu só sei porque ela fala disso toda hora. E meu pai é do Ceará, de onde não faço ideia de onde ele é. Ou de onde ele era, né? Eles se conheceram no garimpo na Venezuela. Minha mãe mora na Venezuela há mais de 20 anos. Ela foi lá justamente pro garimpo. Seria mais de 20 anos que ela trabalha no garimpo [...] daí eles se conheceram lá, eu nasci na Venezuela, na Ciudad Bolívar.*

Sua história começa com a de seus pais, migrantes. Catirão só sabe de onde sua mãe veio porque ela ainda mantém laço afetivo com sua cidade natal: fala dela a toda hora. No tocante aos laços familiares, sua família nuclear era formada por sua mãe, seu pai (que faleceu quando ele tinha 10 anos), uma irmã, filha apenas do pai, e um irmão, filho apenas da mãe, ambos mais velhos do que Catirão. O irmão morou durante um período com os avôs maternos, depois foi morar com a mãe e, posteriormente, em Boa Vista, com quem passou a morar quando veio para o Brasil. A irmã morou com ele dos 4 aos 10 anos, mas optou por morar com a mãe biológica dela em outro estado após o falecimento do pai. Atualmente, ele mora com o irmão, uma tia materna e o filho dela, com quem conviveu por um ano na Venezuela.

Na Venezuela, país que faz fronteira com Roraima, o garimpo é atrativo para muitos brasileiros, principalmente os nordestinos. A atividade de garimpagem também foi atrativa em Roraima na década de 1980, entretanto, segundo Silva e Oliveira (2016), com o advento da Lei n. 7.805, de 18 de julho de 1989, que extingue o regime individual da atividade de garimpagem e institui a permissão apenas para cooperativas, essa atividade perdeu sua força no estado porque o modo de produção coletivo não foi incorporado por esses trabalhadores.

---

Uma das figuras centrais de sua história, a mãe, é uma nordestina que migrou para prover o sustento do filho primogênito (o irmão de Catirão) e, de acordo com o relato dele, ainda hoje exerce a profissão de cozinheira, um dos personagens nesse espaço social. Segundo Silva e Oliveira (2016, p. 133):

É figura importante nos garimpos. Ela não está presente em todos os serviços. Uma lavra que tem cozinheira é porque já possui um bom faturamento, não raro ela [a cozinheira] passa a receber garimpeiros em seu barraco vendendo seus “favores” por alguns gramas de ouro.

No senso comum, e tal como fizeram Silva e Oliveira (2016), no tocante às práticas profissionais observadas no garimpo, é recorrente associar o trabalho da cozinheira com o da profissional do sexo. Sobre isso, Catirão nada nos disse. Talvez no caso dela não houvesse nexos, talvez seja um segredo dela, quiçá ele queira que seja um segredo entre nós. Não saberemos. Mas podemos afirmar que o processo migratório da mãe foi impulsionado pela pobreza, pela busca por trabalho para sustentar o filho que havia ficado com os pais. Disse Catirão:

*Ela trabalhou em outros lugares antes de ir pro garimpo, trabalhou em pizzaria, aqui. [...] porque ela me falou que já morou no Pará também. Mas essa parte eu não sei. Trabalhou aqui também.*

Ela migrou inicialmente para locais mais próximos do Nordeste até chegar a Roraima, sendo que tanto sua vinda para Roraima como a ida para a Venezuela tiveram como incentivo a rede social existente nesses locais. Ela assumiu o papel de provedora, inicialmente do filho mais velho, depois da filha (Catirão) e também contribuiu financeiramente com os demais membros da família. Sobre isso, Catirão mencionou:

*Quando ela [a mãe] veio para cá, já tinha uma irmã dela aqui. E ela foi pro garimpo com o irmão dela. Ela conheceu meu pai no garimpo.*

Rodrigues, Lima e Araújo (2012) analisam a reconfiguração familiar a partir das migrações contemporâneas transnacionais. As autoras verificaram que a migração não implica necessariamente um rompimento dos vínculos com o local de origem, mas implica um impacto afetivo e social para os migrantes e também para aqueles com os quais

---

se relacionam em seu local de origem, o que leva a práticas para a manutenção desses vínculos, como o envio de remessas financeiras que assegura a participação no cuidado, como a participação no cotidiano do local de origem, por meio da redefinição de papéis e a construção de redes. De acordo com o entrevistado, o envio de dinheiro foi a principal estratégia que sua mãe encontrou para manter o vínculo. Disse Catirão:

*Ela [a mãe] ficava com ele [o filho] até os 4 anos e aí vazou. Porque ela queria dar mais coisas materiais pra ele. Queria poder dar mais coisas melhores para ele. Ela trabalhava e mandava dinheiro pra ele torrar. Meus avós maternos criaram o meu irmão, no Maranhão.*

Nota-se que Catirão ressalta o vínculo de sua mãe com o irmão, mas não com ele, e isso será percebido melhor posteriormente. Ele, também migrante, fala de vínculos fragilizados a cada mudança. Quanto aos amigos, afirma ter feito mais aqui no Brasil e atualmente são mais virtuais, entretanto, lembra das brincadeiras na rua quando ainda morava na Venezuela e os contatos que ainda mantém com alguns deles. Os vínculos familiares e de amizade são reconfigurados a cada mudança, mas o vínculo com o local é desvalorizado em uma de suas falas:

*Acho que eu me apego bem mais às pessoas que aos lugares, pra mim tanto faz o lugar que estou desde que eu conheça alguém que seja apegado com alguém que esteja lá.*

Paradoxalmente, relata uma vinculação afetiva com seu país de origem, pelo qual afirma que morreria, e também com o Brasil, delineando uma das dualidades percebidas em seu relato:

*Eu sou venezuelano e eu sou brasileiro também, meio a meio. Acho que se eu morasse na Venezuela ainda há a probabilidade que eu fosse para os protestos e que eu não pensasse duas vezes, em sei lá, em ter que morrer protestando, eu faria isso. Não sei se faria isso pelo Brasil. No Brasil também protestaria, sem correr tanto risco de vida, né?*

Catirão teve sua vida impactada pelo processo migratório, desde a migração dos pais, as características do trabalho deles, e ele próprio se tornou migrante. Como ele mesmo descreve:

---

*Eu passei parte da minha infância entre o garimpo e a cidade, com os meus pais, mas eu não lembro muita coisa.*

Quanto à convivência com seus pais, relembra que:

*O meu pai ficava de 2 a 3 meses no garimpo e minha mãe, depois que comecei a estudar, ficava na cidade comigo [...] quando o pai faleceu, minha mãe começou a ir para o garimpo e me deixava na casa das pessoas. Primeiro foi na casa dos meus padrinhos. Mas eu era muito atentado e eles não aguentaram a minha cara e me mandaram embora.*

E em relação à mãe:

*Aí, teve uma época que minha mãe foi pra cidade [ele morava com uma amiga da mãe] e eu tinha reprovado em um monte de matéria, na época eu tinha 16 matérias e eu tinha reprovado em 7, daí ela falou assim: “se você reprovar de ano te mando pro Brasil”. Eu não sei que tipo de ameaça foi essa que ela fez [risos]. Aí eu falei: é isso! Aí eu reprovei porque não queria ficar com aquela mulher, aí eu reprovei para vir para o Brasil.*

Em seu relato, há várias passagens sobre constantes mudanças de local de moradia, o que nos remete a Gonçalves (1998, 2004). Este autor afirma que a casa humana é sedimentada por objetos carregados de história que ligam as pessoas à sua história e possibilitam seu enraizamento no “mundo de seus ancestrais”, cuja mobilidade extrema inviabiliza, há uma espoliação do passado por meio da espoliação econômica. Talvez por isso se justifique o apego da mãe à antena de televisão, que possibilita assistir aos programas de TV brasileiros, na língua que nunca abandonou, pois ela só fala português, a despeito de compreender o espanhol e morar há mais de 20 anos na Venezuela. Antena esta que pode ser levada para qualquer moradia:

*Eu entendia o português e ela entende espanhol. Ela não fala, e meu pai também só falava português. Mas ele ainda falava em espanhol um pouco melhor que minha mãe. Mas dentro de casa, era só português. Novela brasileira, Faustão [risos] essas coisas Rede Globo. Que minha mãe tinha uma antena lá, não vive sem essa antena. [...] Quando a mãe vinha do garimpo para a Ciudad Bolívar [Catirão morava com amigos da família], ela era assistindo TV na sala, aí poucas vezes a gente interagia.*

---

*Aí se eu tivesse nota ruim na escola, ela me batia. Aí ela me dava o dinheiro, ia embora, voltava e aí era isso.*

Mais uma vez se nota ressentimento de Catirão em relação à sua mãe. Em alguns aspectos, a migração representou uma violência na vida dele, seja pelo esgarçamento dos vínculos com pessoas significativas, lugares e até sua herança histórica, como também o colocou em um lugar de dualidade, entre dois países, entre vida na cidade e no garimpo, entre morar com a família ou com amigos da família, entre querer aproximação da mãe ou distanciamento dela. Além dessas dualidades há outra: a afirmação de sua identidade de gênero, a qual tem um impacto ainda mais significativo e violento, pois acentua a humilhação social sofrida por ser pobre e migrante. Ser transexual também o impele a uma vivência de dualidade, por ter sua identidade constantemente negada por pessoas próximas. Isso o torna alvo de violência verbal e potencializa o medo de agressão física. Sobre isso, relatou:

*Durante minha infância teve isso de eu me identificar bem mais com meninos, com brincadeiras de menino. Com tudo de eu querer ser um menino mesmo. Querer andar sem camisa na rua porque via os meninos fazendo isso. De eu ir dormir triste, pedindo para qualquer coisa que existisse superior pra que eu acordasse menino.*

Acrescentou:

*Quando me mudei pro Brasil, a gente [ele e a mãe] ficou mais distante ainda, a gente já tava distante, aí ficou mais distante, e quando eu comecei a me comportar do jeito que ela não queria, não era do jeito que ela planejou que eu fosse me comportar pro resto da minha vida, aí a gente começou a brigar muito.*

E disse-nos, ainda:

*Mudanças... As principais mudanças... acho que percebi que sou uma pessoa muito triste. E que eu prefiro ficar sozinho, mas também não. E também passei por mudanças minhas mesmo, pois eu primeiro pensei que era homossexual, aí eu vi que não sou. Que na verdade eu sou transexual. A minha própria identidade mesmo. O jeito como me apresento para as pessoas. Meu jeito de agir. [Aliás,] ela queria que eu fosse igual a ela. Ela acha cabelo [crespo] assim feio. E também porque ela disse que eu estava parecendo um menino, ela disse que eu queria*

---

*virar um macho quando cortei o cabelo. Aí ela odiou. Aí, quando comecei a usar roupas masculinas, ela odiou mais ainda. Aí, essa é uma briga que tenho com ela até hoje. Mesmo depois de ter me assumido homem trans ela não... Não entra na cabeça dela, ela diz que eu sou, gritando no meio da casa, até quando tem visita, fica dizendo que eu sou uma sapatão, essas coisas. Fala um monte de baixaria que eu não vou mencionar aqui. Muita baixaria.*

Não é apenas a mãe que ataca sua identidade de gênero, de homem trans:

*A minha tia que mora comigo já disse que não posso ser trans porque só pode duvidar do gênero quem nasceu hermafrodita, ela falou esse tipo de coisa. E o meu primo, filho dela, falou pro meu outro primo de 5 anos que eu não sou menino nem nunca vou ser porque eu tenho negócio de menina. Isso é coisa que obviamente ela falou para ele, porque uma criança não vai tirar isso da cabeça.*

É importante ressaltar que Catirão assumiu sua identidade de homem trans há pouco menos de 2 anos, após sua última tentativa de suicídio. Ao ser questionado como se sente enquanto homem trans, diz:

*Sobre ser trans, sobre ser desconfortável viver no meu próprio corpo. Sobre a minha família não gosto da maioria e sinto que eles também não gostam de mim. E sobre o Brasil, “Lula livre”, e sobre a Venezuela, “Fora Maduro”. Acho que os dois países têm que mudar muito, em questão de direitos dos LGBTs, têm que melhorar muito. O Brasil principalmente, porque o Brasil é o país que mais mata LGBTs no mundo. Eu tenho medo de sair às vezes aqui em Roraima, porque tenho medo de apanhar na rua. E mesmo que eu queira muito morrer, não quero que uma pessoa me mate. Uma pessoa homofóbica, preconceituosa não ia ser legal, não ia ser uma morte legal. Se for morrer, eu mesmo tenho que fazer isso.*

Como consequência diante da violência sofrida, pela desigualdade de gênero, mas também de raça (quando a mãe o recrimina pelo cabelo crespo, que o filho insiste em manter enquanto a mãe alisa o seu), cria uma imagem de si como “perdedor” e tem vontade de morrer, sentimentos que se retroalimentam, além da falta de esperança no futuro, da falta de confiança nas pessoas. Isso se torna uma angústia:

---

*Acho que, a princípio, foi uma coisa boa saber quem eu sou, mas quando o tempo foi passando não mudou muita coisa dentro de mim, não mudou nada, que não presta pra nada e não tem coragem para mudar. [...] Eu não gosto de mim mesmo, nunca gostei, na verdade talvez eu já tenha gostado em algum momento, mas a minha memória também não é muito boa. Desde que eu lembro, há muito tempo eu não gosto de mim, e porque eu acho e eu sei que eu não presto pra fazer quase nada. Útil, então, eu não sei fazer nada útil. Pra que ficar ocupando espaço, “enchendo o saco” das pessoas? É morrer. Acho que as pessoas pensam demais em não morrer, como se fosse uma coisa ruim. Não é uma coisa ruim, se eu quero morrer, eu morro e pronto.*

E ele insiste em se maltratar:

*Hoje eu sou, se eu for me definir é... Eu sou perdedor [risos]. Muita gente discordaria disso, mas não acho que ganhei em nada que tentei na minha vida. Perdi nos esportes, tentei me matar e não consegui várias vezes, não consegui terminar o Ensino Médio e até hoje não consegui superar a depressão e a vontade de me matar. São as quatro coisas que sempre estiveram presentes em minha vida e mais fortes. E também não consegui me dar bem com a minha mãe. Minha relação em casa é horrível. Sinto que minha tia me odeia.*

O caso de Catirão exemplifica de modo claro como o fenômeno do suicídio extrapola a esfera intrapsíquica e intersubjetiva, ao mesmo tempo que as reafirmam ao demonstrar o sentimento de melancolia pela perda do objeto de amor materno e pela inferioridade relatada por ele ao não corresponder às exigências de ideais socialmente estabelecidas e também apreciadas pela mãe, seja em relação à temática de gênero, seja em relação à raça, bem como na humilhação social, gerada pela desigualdade política e econômica vivida por toda a família.

Catirão é um sobrevivente de sua própria angústia e desesperança, mas também de toda a violência sofrida pela sua condição de migrante e homem trans. Sua sobrevivência ainda se mostra incerta, como se percebe em suas falas de auto depreciação, mas se dá graças à ambivalência quanto ao desejo de morte e a uma pequena e frágil rede de vinculação afiliativa que o enlaça à sua vida.

Sobre essa frágil rede, e em uma tentativa de elaborar hipóteses sobre o por que de um número tão elevado de pessoas que buscam a morte voluntária em Roraima, pode-se dizer que os processos de migração, tão característicos do estado, associados à violência de gênero, tenham correlação com o fenômeno do suicídio. As redes de vínculo são frágeis, pelo menos essas mencionadas por Catirão. Ademais, não se pode desconsiderar que a

---

migração é uma tentativa de suturar outra violência, a de classe, já que comumente migram aqueles que, em maior ou menor grau, estão despossuídos de bens materiais. Pessoas obrigadas a se ocupar demasiadamente em sobreviver, porque a vida é desigual e violenta, nem sempre elas têm tempo para descobrir que amam, para olhar o rosto do outro com apreço, para enxergar igualdade no outro com carinho – porque a vida é dura. Talvez a mãe de Catirão seja assim: uma pessoa obrigada a tentar sobreviver, a ter de migrar para manter uma vida minimamente vivida.

Segundo Achontegui (2002), a migração implica custos emocionais, desprendidos para a elaboração de estratégias de reconfiguração familiar para a manutenção do vínculo, mas também para o estabelecimento de novos vínculos no local de destino, ou seja, a vivência de território é impactada. Catirão e sua família vivenciaram e ainda vivenciam esses custos, muitas vezes relatados como o distanciamento da mãe e as dificuldades para fazer novos amigos e manter os antigos, recorrendo às redes sociais virtuais como sua principal estratégia de estabelecimento de vínculos.

Truzzi (2008) afirma que as redes formadas por laços interpessoais entre migrantes, migrantes anteriores e não migrantes diminuem o custo psicológico e econômico do ato de migrar, aliás, tais redes influenciam não apenas o processo de adaptação, mas a própria decisão de migrar. É por meio delas que as informações são transmitidas, indo desde o lugar de destino até a modulação de comportamento. Mas também é a rede que valoriza os recursos individuais de seus componentes.

A mãe de Catirão migrou a partir de sua rede de laços interpessoais, assim como se inseriu nos novos territórios a partir deles e utilizou-a para viabilizar sua atividade laboral ao deixar a filha na casa de conhecidos. Já para nosso protagonista, a decisão de migrar foi imposta pela mãe e as dificuldades de adaptação ao novo território foram agravadas pela barreira da língua, pois ao chegar ao Brasil ele falava com muito sotaque e trocava algumas palavras por termos em espanhol, o que o levava a ser motivo de piadas por parte dos colegas de escola. Aliada à barreira da língua e às diferenças culturais, a identidade de gênero causou, e ainda causa, restrições em sua inserção no território, sua vinculação a grupos e a negação do vínculo por parte de sua mãe.

Nem sempre o local de destino respeita as diferenças e compreende a complementaridade de competências daquele chega, do estrangeiro. Muitas vezes, o migrante não é valorizado, muito pelo contrário, ele é discriminado e indesejado. É percebido em posição de subalternidade, como uma pessoa desigual e inferior. A desigualdade, de acordo com Gonçalves (2004), é um fato histórico determinado por contingências demográficas ou econômicas alicerçadas na crença do mando de uns sobre outros. Para esse autor, toda *desigualdade social* é, essencialmente, uma *desigualdade política*. Costa (2017) descreve que são três as modalidades de desigualdade: de classe; de raça; e de gênero – todas baseadas em ideias e atitudes que implicam a crença na superioridade de

---

determinado grupo populacional em detrimento de outro, como o classismo, que se baseia na crença de uma classe sobre a outra, o racismo, de uma raça sobre a outra, e o sexismo, de um gênero sobre o outro.

Um dos principais efeitos da desigualdade política é a humilhação social, definida por Gonçalves (2004) como um fenômeno histórico no qual uma classe inteira de pessoas não tem o direito de ser visto ou ouvido, é invisível no âmbito intersubjetivo. Com impacto intrapsíquico, essa humilhação social também é considerada uma modalidade de angústia. Como descreve o autor:

A humilhação crônica, longamente sofrida pelos pobres e seus ancestrais, é efeito da desigualdade política, indica a exclusão recorrente de uma classe inteira de homens para fora do âmbito intersubjetivo da iniciativa e da palavra. Mas é também de dentro que, no humilhado, a humilhação vem atacar. A humilhação vale como uma modalidade de angústia e, nesta medida, assume internamente – como um impulso mórbido – o corpo, o gesto, a imaginação e a voz do humilhado (Gonçalves, 1998, p. 15).

Essas pessoas invisíveis, migrantes ou não, fazem parte de um território, estabelecem vínculos, relações, pertencem a ele, mesmo que de modo precário. Constroem ou reformulam suas identidades, adoecem e reagem à forma como são percebidas. Vivem as frustrações potencializadas pela subalternidade, não correspondem prontamente ao seu ideal de ego e adoecem, pela angústia, potencializando, assim, o risco de suicídio.

O ataque aos vínculos, seja pelo suicídio ou pela tentativa de suicídio, decorrente da migração ou das desigualdades sociais, produz sintomas que, pelo elevado número de casos no estado, demandam ações do poder público. Para Benghozi (2010), o processo de reconstituição vincular requer a formação do vínculo rede, definido como possibilidade de vinculação com elementos heterogêneos, com arranjos de instituições, como uma rede multidisciplinar para atendimento desse sintoma produzido.

Entretanto, não se trata apenas formar rede com diversos atores, mas prepará-los para o atendimento às diferenças, sejam elas culturais, de gênero ou sociais. Como observou Achontegui (2002), psiquiatra do Hospital Saint Pere Claver, em Barcelona, na incidência elevada de depressão entre migrantes ocasionada pelo processo de adaptação complexo, potencializado pelas relevantes diferenças culturais, o atendimento não poderia deixar de considerar tais especificidades. Mais do que isso, ou junto com isso, podemos considerar que é preciso repensar a sociedade e a forma como cada sujeito é inserido em seu território, como gerar o sentimento de pertença em cada um, para que a própria morte não se torne a única alternativa.

---

## Referências bibliográficas

- Achontegui, J. (2002). *La depresión em los migrantes. Una perspectiva transcultural*. Barcelona, España: Mayo.
- Albuquerque, F. (2017, 21 de junho). Roraima é o estado com mais violência doméstica contra a mulher, aponta ONG. Recuperado de <http://agenciabrasil.etc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-06/roraima-e-o-estado-com-mais-violencia-domestica-contra-mulher>
- Araújo, L. C., Vieira, K. F. L., & Coutinho, M. P. L. (2010). Ideação suicida na adolescência: um enfoque psicossociológico no contexto do Ensino Médio. *Psico-USF*, 15(1), 47-57.
- Arraes, G. (Diretor). (2000). *Auto da Compadecida*. Brasil [DVD vídeo]. Globo Filmes.
- Associação Brasileira de Psiquiatria. (2014). *Suicídio: informando para prevenir*. Brasília, DF: CFM/ABP.
- Benghozi, P. (2010). *Malhagem, filiação e afiliação. Psicanálise dos vínculos: casal, família, grupo, instituição e campo social*. São Paulo, SP: Vetor.
- Bossé, M. L. As questões de identidade em Geografia Cultural: algumas concepções contemporâneas. In: ROSENDAHI, Zeni; CORRÊA, Roberto Lobato. (Org.). *Paisagens, textos e identidade*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2004.
- Brunhari, M. V. (2017). *Suicídio: um enigma para a psicanálise*. Curitiba, PR: Juruá.
- Cerqueira, D. (Org.). (2018). *Atlas da violência 2018*. Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Costa, E. S. (2017). Clínica-escola: uma clínica do real. In L. R. Neves, & C. E. Ramos (Orgs.), *Psicologia: relatos e experiências* (pp. 39-59). Boa Vista, RR: Ed. UFRR.
- Durkheim, É. (2011). *O suicídio: um estudo sociológico*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Dutra, E. M. S. (2001). Depressão e suicídio em crianças e adolescentes. *Mudanças*, 9(15), 27-35.
- Freud, S. (1996). Luto e melancolia. In Autor, *Obras completas de Sigmund Freud* (Vol. 14, pp. 245-263). Rio de Janeiro, RJ: Imago.
- Freud, S. (1996). "Além do princípio do prazer". In Autor, *Obras completas de Sigmund Freud* (Vol. 18, pp. 17-75). Rio de Janeiro, RJ: Imago.
- Freud, S. (1996). "A dissecação da personalidade psíquica". In Autor, *Obras completas de Sigmund Freud* (Vol. 22, pp. 63-84) Rio de Janeiro, RJ: Imago.
- Gonçalves, J. M., Filho. (1998). Humilhação: um problema político em psicologia. *Psicologia USP*, 9(2), 11-67.
- Gonçalves, J. M., Filho. (2004). A invisibilidade pública. In F. B. Costa, *Homens invisíveis* (pp. x-y). São Paulo, SP: Globo.

- 
- Grupo Gay da Bahia. (2016). Relatório 2016: assassinatos de LGBT no Brasil. Recuperado de <http://bancariospa.org.br/wp3/wp-content/uploads/2017/01/relatc3b3rio-20162.pdf>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). Censo 2010. Recuperado de <https://censo2010.ibge.gov.br/>
- Lovisi, G. M., Santos, S. A., Legay, L., Abelha, L., & Valencia, E. (2009). Análise epidemiológica do suicídio no Brasil entre 1980 e 2006. *Revista Brasileira de Psiquiatria*, 31(Supl. 2), S86-S94.
- Marx, K. (2006). *Sobre o suicídio*. São Paulo, SP: Boitempo.
- Moya, J. (2007). La conducta suicida en adolescentes: sus implicaciones en el ámbito de justicia juvenil. Recuperado de <http://www.osacat.cat/cat/Publicacion/Depressio/ConductaSuicida.pdf>.
- Oliveira, R. C. de. Os (des) caminhos da Identidade, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 15 n 42 – fevereiro de 2000.
- Rodrigues, F. S., Lima, A. K. S., & Araújo, K. A. (2012). Migrações contemporâneas: uma análise da produção científica sobre a família no contexto transnacional. *Somanlu*, 12(2).
- Silva, C. M. L., & Oliveira, R. G. (2016). Vida garimpeira: garimpo de Roraima – Década de 80. In J. G. Vieira (Org.), *O Rio Branco se enche de história* (2a ed., pp. 117-148). Boa Vista, RR: Ed. UFRR.
- Truzzi, O. (2008). Redes em processo migratório. *Tempo Social*, 20(1), 199-218.
- Vale, A. L. F. (2015). Características da migração em Roraima. In A. L. F. Vale, & H. E. A. Santos (Orgs.), *Seminário Internacional de Economia Amazônica e Desenvolvimento Sustentável* (pp. 13-49) Boa Vista, RR: Ed. UFRR.

# FHC (1993-1994): final de um caminho de adequação refletida à ordem neoliberal

**Rodrigo Santaella-Gonçalves**

*Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo - USP  
Professor do Instituto Federal do Ceará - IFCE*

## Resumo

Este estudo busca elucidar aspectos da relação entre teoria e prática em Fernando Henrique Cardoso (FHC), desde o início de sua produção teórica até sua primeira candidatura presidencial, em 1994. Esta análise contrasta com as interpretações que encontram nas formulações sobre dependência a origem determinada da trajetória política de FHC – seja com um viés de continuidade, como se a teoria prévia houvesse determinado a prática, seja de ruptura, como se a prática fosse fruto de um corte com a teoria original. Buscamos demonstrar como a definição de uma nova hegemonia no país no final dos anos 1980 criou as condições para a consolidação desse pragmatismo em FHC, que passou a justificar “teoricamente” suas ações a partir do retorno a uma dicotomia moderno x arcaico que ele próprio ajudara a superar com a teoria da dependência. Nesse sentido, enfocamos os dois anos imediatamente anteriores à sua chegada à Presidência da República, para ilustrar os últimos anos de consolidação de uma nova visão do Brasil para FHC, como forma de subsidiar a compreensão do que foram seus governos, tanto no que diz respeito às políticas públicas quanto à própria concepção de Estado que norteava suas ações.

**Palavras-chave** Fernando Henrique Cardoso; teoria e prática; neoliberalismo.

---

## Abstract

This study seeks to clarify aspects of the relationship between theory and practice in Fernando Henrique Cardoso (FHC), from the beginning of his theoretical work until his first presidential candidacy, in 1994. This analysis contrasts with interpretations having the formulations on dependency as the specific origin of FHC's political trajectory – either with a continuity bias, as if the previous theory had determined the practice, or with a disruptive bias, as if the practice were the fruit of a break with the original theory. We sought to demonstrate how the definition of a new hegemony in the country at the late 1980s created the conditions for the consolidation of this pragmatism in FHC, which came to justify ‘theoretically’ his actions by resuming a dichotomy modern x archaic that himself helped to overcome through the dependency theory. Thus, we focus on the two years immediately preceding his arrival to the Presidency of the Republic, in order to illustrate the last years consolidating a new view on Brazil according to FHC, as a way of providing means to grasp what his two terms in office were, both concerning public policies and regarding the very conception of State that drove his actions.

**Key words** Fernando Henrique Cardoso; theory and practice; neoliberalism.

## Introdução

Pode-se dizer que Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi o sociólogo mais influente do Brasil nas décadas de 1960 e 1970: conhecido no mundo inteiro, teve pelo menos uma de suas obras traduzida para pelo menos 20 idiomas. Por outro lado, a partir de 1978, ele iniciou, como candidato a senador pelo MDB, uma carreira política que culminaria no exercício de 2 mandatos como Presidente da República, de 1995 a 2002. Desde que assumiu protagonismo político no país, como suas preocupações teóricas sempre estiveram relacionadas às condições e possibilidades para o desenvolvimento dos países latino-americanos – e mais especificamente do Brasil –, a tentação de buscar conexões ou rupturas entre sua produção teórica e o que defendeu politicamente passou a ser muito grande no campo das ciências sociais.

O fato de que não só existe como é muito relevante a relação entre teoria e prática em Fernando Henrique Cardoso (1990, 1993a, 1993b, 1993c, 1993d, 1993e, 1993f, 1993g, 1993h, 1993i, 1993j, 1993k, 1993l, 1993m, 1993n, 1993o, 1993p, 1993q, 1993r, 1994a, 1994b, 1994c, 1994d, 1994e, 1994f, 1994g, 1994h, 1994i) é, por certo, bastante conhecido. Entretanto, as formas de conceber essa relação variam bastante de acordo com os interesses, a abordagem ou a orientação política de quem as constrói. O subtítulo do capítulo de Leôncio Martins Rodrigues (2009, p. 390), “a ciência e a política como vocação”, incluído na coletânea *Um enigma chamado Brasil*, organizada por André Botelho e Lília Moritz Schwarcz (2009), dá conta de explicitar sinteticamente a existência da relação. L. M. Rodrigues (2009, p. X) afirma que “a dimensão intelectual e a política tendem a se confundir porque a produção intelectual de FHC, mais do que a maioria, liga-se de modo estreito às injunções políticas

---

que afetaram sua vida”. Na mesma linha, Fernando Limongi (2012, p. 188) ao proferir discurso em homenagem à FHC na entrega do Prêmio Klüge, afirma que sua experiência refuta a tese weberiana da separação entre ciência e política, na medida em que exerce as duas com excelência.

A empreitada de Roberto Pompeu de Toledo (Cardoso & Toledo, 1998, p. 11), que publicou cerca de 20 horas de entrevistas com FHC em *O presidente segundo o sociólogo*, também caminha nesse sentido, embora com uma sugestão ao leitor: “a quem ainda pensa em Fernando Henrique Cardoso como intelectual, ou sobretudo como intelectual, sugere-se que comece a pensar nele como político”. Qual seria a relação do intelectual com o político? O programa político implementado por FHC na Presidência da República já estaria determinado em seus primeiros escritos mais importantes, principalmente sobre a dependência, ainda em finais dos anos 1960?

Há muitas interpretações sobre FHC que buscam encontrar em suas formulações sobre a dependência e o autoritarismo as origens de suas posições políticas nos anos 1990. Um dos principais exemplos é Emir Sader (2005), que encontra ali uma defesa do grande capital contra o Estado, que teria sido a base ideológica para a transição conservadora no Brasil e para o advento do neoliberalismo no país. Nessa vertente interpretativa predomina a ideia de que a prática e o programa político com afinidades com ideias neoliberais implementado por FHC na Presidência da República já estavam, de certa forma, embutidos em suas primeiras formulações teóricas. Haveria, portanto, uma conexão e uma coerência perversa entre teoria e prática em FHC.

Por outro lado, alguns autores que discorrem sobre o famoso “Seminário d’O Capital”, na Universidade de São Paulo (USP), onde FHC teve sua “introdução ao marxismo”, adotam as hipóteses de Perry Anderson sobre o marxismo ocidental para sustentar que as principais características daquele grupo eram uma utilização acadêmica do marxismo, que separava teoria e prática e desarmava o marxismo de sua busca pela emancipação humana (cf. Arantes, 1994; Lahuerta, 1999; Martins, 2008; L. Rodrigues, 2011). Nesse caso, haveria um descolamento entre teoria e prática, já que o processo de construção teórica referenciado no marxismo não tinha relação com nenhum tipo de prática política – e, no caso de FHC, a prática política viria depois, deslocada e pouco comprometida com aquela primeira produção teórica marxista do autor. Ademais, há autores que, com uma linha parecida com a anterior, trabalham a ideia de que a produção teórica do Seminário e de FHC, em particular, baseava-se em um marxismo teoricamente fraco, repleto de falhas, que dava margem para uma evolução política que se distanciava cada vez mais de qualquer objetivo emancipatório típico do marxismo (cf. Bianchi, 2010; Santos, 2000; Traspadini, 1999; Vargas, 2009).

---

Velasco e Cruz (1999), refletindo sobre a relação entre teoria e prática em um FHC já presidente, conclui que ele se valia de suas antigas categorias para se orientar no caminho que havia escolhido, como político, entre as várias alternativas que elas permitiam. Nesse sentido, a política implementada por FHC na Presidência da República não seria nem totalmente desconectada de suas formulações teóricas anteriores, nem a materialização de ideias previamente concebidas por ele, mas o “resultado de uma história longa, que se bifurcou em vários pontos, e as escolhas [de FHC] foram ditadas por circunstâncias e motivações que muito pouco tinham a ver com a *teoria da dependência*, ou outra teoria qualquer” (Velasco e Cruz, 1999, p. 243).

Mais recentemente, Lima (2015, p. 198) construiu uma interpretação acurada sobre o marxismo de FHC em suas primeiras obras para demonstrar que ele era marxista pelo menos entre sua tese de doutorado e a publicação de *Dependência e desenvolvimento na América Latina* (período abrangido pelo estudo); o autor percebe “neste marxismo não um desvio inconsistente, e sim um de seus *modos possíveis de existência* o qual, por si mesmo, aponta para este sentido de reconciliação ao qual não se limita”. A dialética de FHC, no campo de possibilidades do marxismo, teria caminhado, já na discussão sobre dependência, mais para uma reconciliação com a efetividade, com a realidade como ela é, do que para uma recusa revolucionária dessa realidade.

A tese de doutorado na qual as reflexões deste artigo se originam (Gonçalves, 2018) se coloca nos marcos de todo esse debate, especialmente na esteira das reflexões de Velasco e Cruz (1999) e Lima (2015). Dada a relevância da produção teórica e da prática política de FHC para as ciências sociais e para o Brasil, além da diversidade de interpretações acerca da relação estabelecida entre elas, nosso objetivo era, a partir de arcabouço teórico marxista e gramsciano, analisar o *processo* por meio do qual os caminhos e as escolhas de FHC se constituíram, nas circunstâncias em que estavam inseridos: ou seja, demonstrar *como* essa reconciliação com a efetividade foi construída no pensamento e na prática de FHC. Assim, optamos por trabalhar com sua produção teórica e sua prática política desde seus primeiros anos de vida acadêmica mais relevante até sua candidatura à Presidência da República, em 1994 (cf. Gonçalves, 2018).

Menos do que contestar teses que vinculam as formulações sobre a dependência às amarras de um caminho político que culminaria em grande distanciamento de qualquer projeto popular ou as que encontram essas mesmas determinações na inconsistência do marxismo de FHC, nosso intuito foi mostrar *como se deu o processo complexo e dialético de imbricação entre teoria e prática nesse autor ao longo de boa parte de sua trajetória*. Ao longo do percurso desta pesquisa, deparamo-nos com momentos diferentes da interpretação do Brasil por FHC. Em um primeiro momento, marcada sobretudo pela predominância de sua atuação acadêmica ainda muito vinculada a Florestan Fernandes, FHC reproduz as interpretações dualistas sobre o Brasil, marcadas por busca pela modernização e superação

---

do atraso. Com a complexificação de seu arcabouço teórico e o desenvolvimento de sua pesquisa sobre os empresários no Brasil e depois a ampliação de suas teses para o conjunto da América Latina (no que viriam a ser suas formulações sobre a dependência), ao longo dos anos 1960, e com as reflexões, especialmente políticas, levadas a cabo na década de 1970, FHC reelabora sua interpretação sobre o Brasil e suas condições de desenvolvimento e democratização, buscando uma conexão dialética entre as determinações estruturais internacionais do capitalismo naquele momento e as particularidades do Brasil naquele cenário. Por fim, em meados da década de 1980, já com a predominância de sua atuação política, FHC reinterpreta o Brasil com uma chave novamente dualista, mas agora determinada pela política.

Neste artigo, que adquire ainda mais sentido quando compreendido como parte de uma pesquisa mais ampla, nosso intuito é simplesmente focar a produção e as reflexões de FHC nos dois últimos anos antes de ele se eleger presidente do país, em 1994. Nosso objetivo é ilustrar um pouco daqueles que foram os últimos anos de consolidação de uma “nova” visão do Brasil para FHC, como forma de subsidiar – a partir de uma reflexão acerca de sua produção teórica e de sua prática política – a compreensão do que foram seus governos, tanto no que diz respeito às políticas públicas quanto à própria concepção de Estado.

## **Um parêntese teórico: breves considerações sobre uma abordagem gramsciana**

Uma das necessidades prementes para um estudo de história do pensamento político sob a perspectiva aqui proposta é construir um modo de analisar o objeto que evite os riscos de autonomizar as ideias em relação à dinâmica geral da sociedade, seja ela política ou econômica, ou pinçar os intelectuais fora de seus contextos. Por isso, um de nossos pressupostos metodológicos é buscar aplicar o materialismo histórico “continuamente a si mesmo”, como descreve Lukács (2003, p. 54) em *História e consciência de classe*. Isso significa, além de escolher e localizar nosso objeto de modo coerente com a perspectiva do materialismo histórico, construir a problemática e as hipóteses da pesquisa a partir daí e com a consciência de que ambos se encontram delimitados ideologicamente. Em suma, podemos orientar-nos pela interpretação de Marx que oferece Löwy (2000, p. 105) acerca da questão:

Não é senão por uma análise sócio-histórica, em termos de classes sociais, que se pode compreender a evolução de uma ciência social [...] seus avanços ou seus recuos do ponto de vista científico. A história da ciência não pode ser separada da história em geral, da história da luta de classes em particular.

---

Nesse sentido, tampouco a história dos intelectuais que desenvolvem essa ciência social, seja qual for a problemática que guie o pesquisador, pode ser construída sem dar conta da “história em geral” e da “história da luta de classes em particular”. Da mesma maneira que seria um equívoco fazer história (da ciência, ou de qualquer coisa) sem considerar o contexto político e a história da luta de classes, fazer filosofia (ou qualquer tipo de ciência social) sem dar conta da história se torna um exercício vão.

Destacada da teoria da história e da política, a filosofia não pode deixar de ser metafísica, ao passo que a grande conquista da história do pensamento moderno, representada pela filosofia da práxis, é precisamente a historicização concreta da filosofia e sua identificação com a história (Gramsci, 2001, p. 144).

A noção de identidade entre história, filosofia e política, proposta por Antonio Gramsci, “permite ir além das obras de um ou de vários autores destacados e encontrar o nexos que aproxima pensamento e política, ou seja, investigar em que medida um autor ou uma obra são parte dos conflitos políticos em um dado contexto histórico” (Bianchi, 2012, p. 9). Poder-se-ia afirmar que ainda que haja uma relação intrínseca entre história e filosofia, e que seja necessário ao sujeito político conhecê-la, a ação política propriamente dita não deveria preocupar-se demasiadamente com essa relação, na medida em que se orienta a objetivos práticos e, muitas vezes, imediatos. Entretanto, Gramsci trata de uma *identidade*: elas são a mesma coisa. Aqui, o parágrafo 16 do caderno 13 é de suma importância para compreender exatamente como buscamos nos aproximar de nosso objeto. Nele, Gramsci discute contra o “excessivo realismo político”, que afirmaria que o homem de Estado – o político – só deve atuar no âmbito da realidade efetiva, sem se preocupar com o “dever ser”, e que nesse sentido caberia distinguir entre o diplomata e o político e entre o *cientista da política* e o *político em ato*: o diplomata e o cientista devem mover-se apenas na realidade efetiva, o “ser”, sem se preocupar com filosofia ou qualquer coisa do gênero. As palavras de Gramsci sobre Maquiavel servem de exemplo para a construção da problemática acerca da história do pensamento político e dos intelectuais, principalmente considerando a questão da unidade entre teoria e prática:

Mas Maquiavel não é um mero cientista; ele é um homem de partido, de paixões poderosas, um político em ato, que pretende criar novas relações de força e, por isso, não pode deixar de se ocupar com o “dever ser”, não entendido evidentemente em sentido moralista. A questão, portanto, não deve ser posta nestes termos, é mais complexa: ou seja, trata-se de ver se o “dever ser” é um ato arbitrário ou necessário, é vontade concreta ou veleidade, desejo, miragem.

---

O político em ato é um criador, um suscitador, mas não cria a partir do nada nem se move na vazia agitação de seus desejos e sonhos. Toma como base a realidade efetiva: mas o que é esta realidade efetiva? Será algo estático e imóvel, ou, ao contrário, uma relação de forças em contínuo movimento e mudança de equilíbrio? Aplicar a vontade à criação de um novo equilíbrio das forças realmente existentes e atuantes, baseando-se naquela determinada força que se considera progressista, fortalecendo-a para fazê-la triunfar, significa continuar movendo-se no terreno da realidade efetiva, mas para dominá-la e superá-la (ou contribuir para isso). Portanto, o “dever ser” é algo concreto, ou melhor, somente ele é interpretação realista e historicista da realidade, somente ele é história em ato e filosofia em ato, somente ele é política (Gramsci, 2000, p. 35).

Aqui, há uma síntese muito importante: Antonio Gramsci busca demonstrar como em Nicolau Maquiavel teoria e prática se relacionam e se fundem. A ação política coerente pressupõe a teoria e, nesse sentido, o homem de Estado precisa de uma filosofia, o político precisa da ciência. Enquanto o mero cientista se contenta com o “ser” – a realidade efetiva vista de modo limitado – o homem de Estado parte do “ser” percebido cientificamente e historicamente para buscar o “dever ser” construído filosoficamente, por isso movimenta a ciência ao mesmo tempo que se movimenta politicamente, em um processo de construção de unidade – de fusão – entre teoria e prática. Somente o “dever ser” *como vontade concreta* que conecta filosofia, história e política é a interpretação realista e historicista da realidade, porque localiza o presente em um contexto mais amplo, que é história, momento e conjunto de possibilidades.

A realidade efetiva não é estática nem imóvel, mas uma relação de forças em contínuo movimento. É nesse contexto que faz sentido aplicar a “vontade à criação de um novo equilíbrio de forças” baseando-se naquelas que se considera progressistas e fortalecendo-as para fazê-las triunfar. Antonio Gramsci demonstra que quando esse processo é construído, continua-se movendo no terreno da realidade: há uma fusão entre “ser” e “dever ser”. Aqui é que o “dever ser” se torna algo concreto e, mais do que isso, é ele a interpretação realista e historicista da realidade. No fundo, neste artigo analisamos o ponto culminante de uma trajetória intelectual e política em que o “dever ser”, entendido nos termos propostos por Gramsci, termina engolido por um “ser” que se apresenta como impossível de ser transformado.

---

## O Brasil nas mãos de FHC: Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Fazenda

Em maio de 1993, depois de curto período como Ministro das Relações Exteriores, FHC assumiu o Ministério da Fazenda e passou a ter um protagonismo ainda maior na política brasileira pelos 9 anos seguintes. No início daquele ano, ainda na pasta de relações exteriores, ele recebera o título de Doutor Honoris Causa da Universidade do Chile, em Santiago. Em seu discurso, tratou de fazer um retrospecto de sua carreira intelectual até ali e traçar um panorama dos desafios das ciências sociais naquele momento, voltando a tocar pontos importantes de suas formulações ao longo das décadas anteriores – e a defender-se de críticas recorrentes. Depois de afirmar que seu trabalho sobre a dependência só foi possível pelo encontro de cientistas e pensadores proporcionado pelo Chile e que ele era uma expressão daquele encontro, refuta mérito individual por aquela produção. FHC afirma que ele e seus colegas questionaram as teorias do desenvolvimento existentes naquele momento, sobretudo a ideia de que a única alternativa na América Latina seria a revolução, e que aqui o capitalismo não teria condições de desenvolver-se. Por isso, tiveram de enfrentar muitas críticas da esquerda.

Alguns diziam que esses senhores estão, de fato, buscando a possibilidade de desenvolvimento desses países sob o capitalismo e isso é inaceitável. Diziam que sem revolução não poderia haver transformação. Nossa resposta foi: nós não estamos afirmando que a transformação é boa ou má, apenas destacamos que há uma transformação possível canalizada por um sistema de produção que é capitalista. Mais tarde, já de volta ao Brasil, tive de criar outra ideia para ser mais preciso. Trata-se do desenvolvimento dependente, mas associado, porque no Brasil dos anos 1970 houve uma transformação muito forte. Outra vez, tive de brigar com setores que se acreditavam progressistas, que diziam que não, que estava tudo estagnado, que não havia nenhuma possibilidade de que sob um regime militar se produzisse uma transformação que significasse a acumulação de riquezas e, em consequência, o bem-estar. E, outra vez, tive de dizer que não se pode confundir as coisas, que eu não estava defendendo o regime militar (eu não podia fazê-lo), que o que estava dizendo era que além do sistema de governo havia também outra formação, mais de fundo, que dava um salto adiante no sistema produtivo. Eu assinalava que ela produziria transformações básicas no futuro da sociedade e que era inútil se queixar; como sociólogo, eu tinha de reconhecer certas tendências da sociedade (Cardoso, 1993a, p. 17, tradução nossa).

---

FHC explicava, mais uma vez, que buscava reconhecer as tendências estruturais e os limites possíveis para as mudanças, que isso não significava que torcia por elas. “Era inútil queixar-se”. No momento em que havia escrito os primeiros trabalhos sobre a dependência, ainda havia uma tensão não resolvida em FHC, entre reconhecer como insuperáveis os limites estruturais que o capitalismo impunha para as mudanças, muito bem compreendidos e estudados por ele, e as potências transformadoras dos setores subalternos da sociedade, que podiam gerar desdobramentos surpreendentes (cf. Gonçalves, 2018, p. 118). Efetivamente, ele não parecia “torcer” pelo desenvolvimento das tendências que apontava. O curso de sua trajetória, no entanto, colocou-o em condições, duas décadas depois, de poder fazer bem mais do que simplesmente torcer por uma alternativa ou outra: como ministro, e depois como presidente, ele poderia contribuir decisivamente, escolher as apostas e as opções que o Brasil adotaria diante dos problemas e dos dilemas com os quais convivia no início dos anos 1990.

No mesmo discurso no Chile, FHC sustentava que as principais teorias sociais existentes tinham suas preocupações relacionadas, de uma forma ou de outra, com a questão da exploração. Contudo, como ele já afirmava alguns anos antes, havia países – e lugares dentro de países – que, com as mudanças no capitalismo internacional e sua generalização, tinham populações que não serviam sequer para ser exploradas: o novo desafio teórico das ciências sociais seria responder o que fazer diante dessa situação (Cardoso, 1993a, p. 18). Embora reconhecesse o desafio, ainda não tinha respostas muito claras para isso, e essa talvez seria a principal lacuna de sua interpretação do mundo e do que fazer diante dos desafios impostos pelas novas condições do capitalismo global naquele momento.

No Brasil, como Ministro de Relações Exteriores, podia tentar ajudar a criar as condições para uma integração adequada do país à economia internacional. Ele buscava dar um perfil universalista para a política externa brasileira, com relações multipolares, tratando de tirar vantagens para o país a partir da fragmentação do poder mundial que era a tendência naquele momento (Cardoso, 1993b). A nova ordem internacional ainda estaria em construção, e a única certeza que se tinha era que o modelo isolacionista ou autárquico não era uma opção possível: era preciso buscar mercados, recursos financeiros e tecnologia mundo afora, para isso, o Brasil precisava ser um parceiro comercial favorável (Cardoso, 1993b). Os desafios de um mundo multipolarizado eram muitos, mas as oportunidades também, e:

Para aproveitá-las o país há de tomar, como está tomando, decisões internas importantes. A abertura da economia; a reforma do Estado; a atração aos investimentos estrangeiros; a aprovação da Lei de Patentes; a normalização das relações com a comunidade financeira internacional; a determinação na proteção do meio ambiente e dos direitos humanos – são todas políticas imprescindíveis

---

que colocam o Brasil no rumo das tendências positivas do cenário internacional. A globalização da economia mundial e a universalização dos valores democráticos e do livre mercado constituem pontos de referência fundamentais (Cardoso, 1993c, p. 10).

Para aproveitar as oportunidades e não perder o bonde, o Brasil precisava transformar-se internamente. Em relação à reforma do Estado, dentre várias outras medidas como privatizações, mudanças na previdência e uma reforma tributária e fiscal, FHC sempre defendeu mudanças no arranjo institucional brasileiro, que para ele parecia inadequado para uma democracia moderna. Os percalços da Constituinte teriam gerado uma engenharia institucional complicada no país, que dificultava seu funcionamento e, por isso, seguia defendendo três pontos básicos em termos de transformações das instituições brasileiras: uma reforma no sistema partidário, com políticas que restringissem a proliferação de partidos artificiais; uma mudança no sistema de votos, adotando o voto distrital misto, pois assim os partidos se fortaleceriam e os políticos seriam mais bem acompanhados; e uma mudança no regime de governo, com a adoção do parlamentarismo (Cardoso, 1993d).

Em 1993, ano da realização do plebiscito sobre o regime de governo, FHC considerava a defesa do parlamentarismo uma de suas prioridades políticas. Por isso, com José Serra, escreveu uma cartilha de campanha de ampla divulgação defendendo esse regime de governo, apresentando as diferentes posições sobre o tema e, principalmente, o que esse regime traria de bom para a consolidação e a modernização da democracia brasileira (cf. Cardoso & Serra, 1993).

Entretanto, em maio daquele ano, FHC seria convidado pelo Presidente Itamar Franco para aquela que talvez fosse a função mais importante no sentido de construir as transformações internas que considerava necessárias para que o Brasil pudesse avançar – o Ministério da Fazenda. Em seu primeiro discurso, na transmissão do cargo, falou de um “projeto de país”. Afirmou que a discussão sobre as privatizações não era mais ideológica, não havia opção nessa questão, porque simplesmente o Estado não tinha condições de administrar muitas de suas empresas – não haveria capacidade do Tesouro Nacional para isso – e o que se poderia discutir era como elas deveriam ser feitas (Cardoso, 1993e). FHC afirmava que havia espaço para crescer economicamente porque a situação orçamentária do Brasil era razoável e que era preciso combater a inflação, mas não a qualquer custo, porque o limite era a fome e a vida do povo (Cardoso, 1993e).

Em junho, FHC anunciou o Plano de Ação Imediata (PAI), seu primeiro plano à frente da economia do país. A linha era combater a inflação e o primeiro passo era “arrumar a casa”, acertando as contas do Estado brasileiro. O PAI representava os primeiros passos na reforma estatal que, para ele, contribuiria para ajustar o Brasil às necessidades da

---

economia internacional. O mais urgente era resolver a inflação e o déficit no orçamento, por isso, propunha-se o corte de US\$ 6 bilhões em gastos do governo; a cobrança de ações mais enérgicas contra os sonegadores; e a aprovação do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Além disso, fazia um apelo aos empresários para que pagassem o que deviam ao Estado, desistindo das ações que questionavam as dívidas na Justiça; disse que buscava resolver a questão da dívida dos estados com a União; e enfatizou a necessidade da continuação do processo de privatizações (Cardoso, 1993f). Depois de cada medida importante do ministério, FHC reunia a imprensa e detalhava-a ponto a ponto em entrevista coletiva; no dia seguinte fazia um pronunciamento em cadeia de rádio e TV, direcionado a toda a nação. Tais pronunciamentos – os primeiros em rede nacional de FHC – se mostraram muito interessantes por seu didatismo, por uma busca incessante de *explicar* o que se estava propondo. Antes de explicar as medidas do PAI, FHC dizia ao povo brasileiro:

Quero ter com vocês, com todos os brasileiros, uma conversa franca sobre o nosso país, sobre o nosso futuro e dos nossos filhos e netos. O Brasil acostumou-se a ver seus ministros da fazenda virem à televisão para fazer promessas, anunciar planos mágicos e vender projetos salvadores. Posso frustrar quem espera de mim algo parecido. Aqui, falando com vocês olho no olho, não está nenhum super-homem. Está apenas um cidadão brasileiro, ministro de Estado. Não estou aqui, repito, para fazer promessas nem para vender ilusões. Não se pode brincar inconsequentemente com as necessidades, a esperança e com os sonhos de um povo. Venho com a verdade. Uma verdade dura, mas necessária. A inflação não vai acabar de um dia para o outro com um golpe, com um tiro, ou com um passe misterioso. Hoje, o Ministério da Fazenda tomou um conjunto de providências que vão ajudar a colocar o Brasil nos trilhos. A inflação vai acabar, sim, mas com um trabalho sério, sistemático, e continuado (Cardoso, 1993g, p. 2).

Três meses depois do início do PAI, FHC faz um balanço positivo do programa: os primeiros passos estavam sendo dados e, aos poucos, a inflação seria resolvida (Cardoso, 1993k). Quando enfrentava críticas, sobretudo as que diziam que seu programa não fazia nada mais do que seguir a ortodoxia econômica e as premissas neoliberais de austeridade, FHC voltava a se apegar ao peso do possível. Não se tratava de um programa ortodoxo, mas de um programa óbvio: era necessário colocar a casa em ordem, senão não haveria condições de governar. “Se puser o Aluísio Mercadante do PT como Ministro da Fazenda, ele vai também colocar a casa em ordem, senão ele não governa” (Cardoso, 1993h, p. 9). Os dois inimigos principais do Brasil estavam interligados, seriam a miséria e a inflação, e o programa aventado por FHC seria, segundo ele, muito assemelhado à social-democracia

---

européia, com a diferença de que lá não havia a miséria, por isso eram necessárias algumas medidas diferentes (Cardoso, 1993h). Em setembro, em depoimento à CPI da Desestatização, à qual fora convocado para prestar alguns esclarecimentos e explicar o programa de privatizações, voltou a afirmar que privatizar se tornou algo imprescindível na política econômica brasileira, não era uma questão ideológica (Cardoso, 1993j, p. 2). Era algo muito negativo ter de tirar dinheiro do Tesouro Nacional para sustentar empresas públicas que não eram lucrativas, e a razão principal das privatizações teria a ver com isso. Havia razões acessórias, relacionadas à má gestão e ao clientelismo, mas FHC dizia que não era determinado que o Estado era, por natureza, um mau gestor, por isso essas razões eram menos importantes. E, de novo, ele buscava se diferenciar da onda neoliberal, que reconhecia assolar a América Latina.

Há razões também políticas que me levam a crer que é necessário repensar a questão do modelo da participação do Estado no processo econômico. Agora, sei que há outras tendências, outros pensamentos chamados neo-liberais que acreditam que a questão fundamental é que o Estado não deva intervir em nada e que, provavelmente, o setor privado, por si, é capaz de tudo. Não é o meu pensamento. Nunca foi e nem é o meu pensamento. Acabei de dar minhas razões, porque acho que deve haver a privatização, por isso disse que não se tratava de uma questão ideológica [...] (Cardoso, 1993j, p. 8).

Afirmava que não entrava na “tese fácil da privatização selvagem”, mas a privatização precisava ocorrer para reequilibrar as contas públicas – não para custear as atividades do Estado, mas para pagar as dívidas. Nesse caso, às vezes, era preciso privatizar até empresas lucrativas, que não davam prejuízo ao Estado, porque se por um lado havia dívidas e de outro patrimônio, não havia escolha: era preciso usar o patrimônio para pagar as dívidas (Cardoso, 1993j). Era preciso lutar pela incorporação do Brasil ao mundo e também para isso serviriam as privatizações, os cortes, a austeridade.

FHC afirmava que o Estado havia crescido desordenadamente ao longo do período ditatorial e dizia achar engraçado o fato de democratas defenderem a manutenção dessas empresas (Cardoso, 1993j). As aposentadorias também custavam muito, especialmente a de parte dos servidores públicos, e, para distribuir renda no país, seria necessário modificar questões desse tipo. Mas defendia outras formas de distribuição de renda que não mexiam com direitos dos trabalhadores: nesse contexto, recorda as duas leis propostas por ele, a da taxação de grandes fortunas e a da distribuição de lucros para os trabalhadores, que não haviam sido regulamentadas pelo Congresso Nacional (Cardoso, 1993j).

FHC via em sua atuação no Ministério da Fazenda outra potencialidade importante, além de definir a política macroeconômica do país de modo coerente diante da necessidade

---

de integração. Identificara no ministério o principal alicerce do clientelismo brasileiro, com enorme poder de clientela, e buscava mudar tal situação por meio da transparência das medidas e da divulgação do orçamento com os cortes (Cardoso, 1993o). Depois de eleito Presidente da República, em fins de 1994, ele chegou a dizer que não havia mais clientelismo em nível nacional no Brasil.

Contudo, além dos cortes orçamentários, FHC tentava implementar uma mudança na forma como se geria o Estado: as negociações com os governadores estavam indo bem, e o tema-chave passava a ser, em meados de 1993, a questão salarial. Apesar do salário não ser uma das causas primárias para a inflação, como ele argumentara ao longo de todos os anos anteriores, era parte de uma cadeia de transmissão para ela, e o objetivo do governo deveria ser o aumento do salário real (via combate da inflação), não necessariamente do salário nominal. Discutindo essa questão, ele voltava a argumentar sobre a necessidade de implementar algumas medidas:

É sempre fácil reivindicar. Como os salários do Brasil são baixos, em geral as reivindicações são justas. Só que não cabe ao administrador julgar a Justiça ou não, tem que julgar na viabilidade. E tem que discernir as prioridades. O que se faz, tem que analisar o conjunto, as consequências dos atos que nós tomamos. Como estamos absolutamente convencidos que não se trata de uma política de oportunismo, nem se trata de uma política em detrimento da massa salarial, nós estamos persuadidos de que esse é o caminho certo e vamos tentar persuadir os setores correspondentes, inclusive os setores políticos correspondentes (Cardoso, 1993n, p. 5).

Colocava-se em prática, aqui, o que FHC já preconizara como um dos desafios mais difíceis da social-democracia na América Latina: seria preciso, em muitos momentos, abrir mão de reivindicações justas em nome da construção de estabilidade econômica e do interesse de longo prazo do conjunto da sociedade.

Já em 1990, discutindo as semelhanças entre a social-democracia latino-americana teria com a europeia, FHC argumentava que elas se limitavam à opção pela reforma como meio de transformação, ao invés da revolução, e as ideias do pluralismo partidário e da construção de um partido policlassista (Cardoso, 1990, p. 38). O alvo da onda neoliberal na América Latina nos anos 1980 não teria sido o patrão capitalista e o mercado, mas o Estado opressor. Por outro lado, as lutas sociais no continente teriam vindo sempre embebidas de populismo e corporativismo, e a ideia neoliberal de “progresso com racionalidade” não poupava sequer a dimensão social do populismo. Nesse contexto, a tradição da social-democracia de basear suas críticas na desigualdade provocada pelo mercado sem regulação esbarrava, na América Latina, no triunfo do neoliberalismo (Cardoso, 1990). Para defender

---

o “Estado socialmente necessário”, então, era preciso criticar o Estado como ele realmente era na América Latina, e por isso aceitar algumas críticas provenientes do liberalismo, ainda que demonstrando suas distorções (Cardoso, 1990). As particularidades da social-democracia latino-americana e do contexto na qual estava inserida faziam com que, para defender o ponto de vista dos assalariados e trabalhadores, fossem necessários dois cuidados constantes: restringir o corporativismo e não descuidar da produção (Cardoso, 1990).

Essa preocupação diferencia a social-democracia nas condições latino-americanas tanto da europeia como do populismo preexistente. Com efeito, no caso da América Latina a distribuição de renda via pressão corporativa tem efeitos muito mais negativos do que o ocorrido na Europa [...] [onde] dificilmente, as vantagens relativas de um grupo social de assalariados terão significado perdas para outro grupo de assalariados. Na América Latina, ao contrário, dadas as enormes desigualdades não só entre ricos e pobres, entre capitalistas e assalariados, mas entre os setores sociais organizados (que incluem segmentos importantes das classes trabalhadoras e das classes médias) e setores não organizados (não só “marginais” à produção, mas *idem ibidem* das classes trabalhadoras e médias), as pressões corporativas constituem empecilhos para a *universalização* das conquistas sociais. É assim com o salário, com a Previdência, com os benefícios da aposentadoria, com o acesso à educação e à saúde, etc. Sobre os ombros da social-democracia latino-americana recai portanto a difícil tarefa de distinguir-se do populismo-corporativista, em nome da universalização das vantagens sociais, sem se transformar em obstáculo para avanços efetivos que alguns setores podem e devem obter (Cardoso, 1990, p. 40).

A luta contra o corporativismo e, portanto, contra demandas de setores organizados das classes médias e trabalhadoras, era uma dura missão da social-democracia na América Latina, em nome da universalização dos benefícios. Ela não deveria confundir-se com a direita liberal, que afirmava que todas as pautas eram corporativas, mas tampouco aceitar todas as demandas sem se preocupar com os efeitos delas no conjunto da sociedade, tal como faziam os populistas (Cardoso, 1990). Em relação à produção, a atenção necessária era para que se evitasse um discurso distributivista que descuidasse da necessidade de aumentar a racionalidade da produção e a produtividade, para que houvesse o que distribuir. Também nessa esfera, a social-democracia latino-americana teria de enfrentar alguns dilemas importantes. Em sociedades desiguais e pobres como as nossas, há muitas demandas sociais que são justas, mas que não teriam condições de ser atendidas imediatamente. Não se tratava, então, de evitar apenas o atendimento às demandas corporativistas, mas, em

---

alguns momentos, em nome do crescimento, de tampouco atender a demandas que eram efetivamente justas:

A social-democracia volta a enfrentar aqui o ponto mencionado anteriormente. Ela precisa opor-se, em nome do crescimento econômico e da racionalidade a médio prazo, as demandas que, por justas que sejam, criem situações que impeçam no futuro a continuidade dos benefícios que se desejam. Esta é a outra dimensão da contradição já abordada entre vantagens para um grupo específico e universalização dos benefícios. Só que neste caso não se trata apenas de uma vantagem corporativa. Medidas gerais em si justas (por exemplo, aumentos salariais) podem não ser sustentáveis no decorrer do tempo e (ou) podem tirar mais no futuro do que concedem, como benefício, no presente. Vou além: na situação de pobreza e desigualdade existente na América Latina, se a social-democracia não for capaz de juntar esses dois termos, o da prosperidade necessária com o da distribuição de renda, terá fracassado (Cardoso, 1990, pp. 41-42).

Esses seriam os grandes desafios da social-democracia diante de todo o contexto de necessidade de integração dos países latino-americanos às economias globais. Chama a atenção o realismo com o qual FHC expunha os limites daquilo que propunha como programa para a América Latina e, conseqüentemente, para o Brasil. Como demonstramos em outro estudo (Gonçalves, 2018), FHC vai consolidando ao longo de sua trajetória uma paixão pelo que acreditava ser possível que molda sua atuação política, ao passo que acredita que o protagonismo dos processos de transformação não estaria exclusivamente com os setores populares ou as classes trabalhadoras, mas em um amálgama que envolvia setores médios, classes trabalhadoras e pequenos setores detentores do capital. Nesse amálgama, entretanto, estava embutida uma desconfiança para com os setores organizados das classes trabalhadoras por conta de seu corporativismo, que de certa forma é expandida também para os setores organizados das camadas médias, como vimos nas passagens discutidas. Dentro desses marcos, o critério prioritário adotado por FHC para construir sua atuação política e suas alianças não é o caráter de classe das reivindicações ou a orientação política dos atores, mas um corte entre o moderno – entendido como o campo que compreende a necessidade de integração à globalização e que, portanto, está disposto a adequar o Estado brasileiro a isso, modernizando-o – e o arcaico – o campo das oligarquias, mas também do progressismo atrasado e da esquerda, populista e corporativista, que não teria “registrado as transformações do mundo”. Aqui estão sintetizados os elementos-chave do conteúdo que a relação entre teoria e prática assumia em FHC no início dos anos 1990. O programa concreto que defendia para o Brasil e a forma como lidou com o governo Collor e depois atuou no governo Itamar demonstram claramente essa conjunção de fatores.

---

Do ponto de vista do Estado, esses desafios da social-democracia se concretizavam no combate à dicotomia “privado x estatal”: a questão que orienta as decisões sobre o Estado deveria ser como trazer competitividade, como tornar públicas as decisões das empresas, e qualquer análise objetiva sobre privatizações deveria diferenciar as empresas que foram estatizadas para socializar perdas daquelas que realmente produzem e de setores que prestam serviços que não podem ser baseados e pautados pelo lucro (Gonçalves, 2018). Não se deveria ser contra as privatizações por uma questão de princípios: algumas seriam necessárias e positivas para o conjunto da sociedade. Era preciso enfrentar tanto o neoliberalismo, que queria privatizar tudo indiscriminadamente, quanto o populismo, que queria tudo na mão do Estado, sempre buscando criar condições para o desenvolvimento da economia e combater a privatização do Estado (inclusive a partir da própria burocracia). Em relação ao nacionalismo, era preciso entender que a globalização tornava o protecionismo algo obsoleto, e o importante não era rechaçar o mercado externo, mas buscar diminuir a diferença entre como se produz e se consome interna e externamente. A abertura da economia deveria acontecer, sempre pautada em critérios baseados na igualdade de salários, tecnologias e consumo entre o setor exportador e o mercado interno (Gonçalves, 2018). Do ponto de vista da democracia, a ideia era defender o parlamentarismo como regime de governo e o fortalecimento das instituições democráticas, para além das ideias assembleístas e do movimentismo que marcavam boa parte da esquerda (Gonçalves, 2018).

O fato é que, já como ministro da Fazenda, em 1993, FHC ia, aos poucos, enfrentando esses desafios de forma coerente com a ideia de que não havia possibilidade de fazer nada diferente. É interessante notar que, embora tivesse sempre criticado a lógica implementada por Antônio Delfim Netto de “primeiro crescer o bolo, para depois distribuir”, havia alguma semelhança com a ideia de primeiro garantir a estabilidade macroeconômica para depois permitir os ganhos para os setores populares. É verdade que FHC continuava afirmando que o que buscava era crescimento econômico e distribuição de renda *ao mesmo tempo*, mas talvez a experiência de dentro do Estado já o tivesse feito relativizar algumas críticas. Na comemoração do ano do Jubileu da Receita Federal, com a presença de Delfim Netto, FHC dizia ser uma satisfação tê-lo ali, porque “a despeito de muitas mutações, há continuidade do país. O país não se forma só em função de rupturas e desavenças. [...] se forma também em função de ser uma linha de continuidade que ultrapassa conjunturas” (Cardoso, 1993n, p. 2). Fosse Aluísio Mercadante, fosse Delfim Netto ou fosse ele próprio, o ponto defendido por FHC era que todos teriam a obrigação de tomar mais ou menos as mesmas medidas, sem que cortes ideológicos ou preferências políticas pudessem ter qualquer influência. Os limites do possível se imporiam sobre qualquer um.

Além disso, parece que a perspectiva de dentro do governo aumentou a aposta de FHC nos setores empresariais. Ele dizia que o setor privado estava indo muito bem e apontava um caminho promissor para a economia brasileira, enquanto o setor público capengava

---

(Cardoso, 1993i). Se uma das críticas que fazia à onda do neoliberalismo triunfante, à qual a social-democracia buscava resistir, era uma apologia ao setor privado em detrimento do público, sua experiência no ministério parecia, em alguns momentos, aproximá-lo desse tipo de compreensão.

Estou voltando dos Estados Unidos, de uma reunião com o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial e conversei com os principais órgãos de imprensa dos Estados Unidos. A pergunta é sempre a mesma, um pouco de perplexidade, mas “não dá para acabar com essa desordem inflacionária”[?]. Depois dizem: mas como é que o setor consegue crescer com tudo isso? Esse é o verdadeiro milagre que não foi feito pelo governo nem pelo Estado, foi feito pelo país, pela sociedade. As empresas se ajustaram e estão em expansão. Este ano vamos ter um crescimento do PIB da ordem de 5%. É uma coisa muito concreta [...]. Temos uma grande desordem financeira o setor público, que nos levou realmente a realizar déficits e encolher a capacidade do Estado num sentido genérico, de atender a demanda da sociedade (Cardoso, 1993l, pp. 4-5).

Enquanto as empresas estavam operando um milagre econômico, o setor público continuava em frangalhos. Talvez a onda prevalente do neoliberalismo estivesse influenciando suas perspectivas mais do que admitiria. Pensando em flexibilidade orçamentária, FHC passou a defender a desvinculação dos recursos da União – porque ela não seria racional, já que as prioridades mudam no tempo: o racional seria fazer uma locação de recursos por cinco anos e uma avaliação anual, mas como o Brasil vivia incertezas políticas, todos os setores buscavam garantias constitucionais para que os recursos fossem direcionados a eles (Cardoso, 1993j, p. 6). Havia uma crítica ao corporativismo embutida nessa questão, e FHC dizia que se não enfrentássemos questões como essas, continuaríamos tratando uns aos outros como inimigos, provavelmente se referindo às críticas que recebia de setores da esquerda. Nessa mesma linha, descrevia as políticas que implementava para combater a inflação como não sendo realmente ortodoxas, porque era a inflação que segurava a concentração de renda no Brasil naquele momento.

[...] a inflação [...] está penalizando duramente o pobre. Então combater a inflação não é ortodoxia econômica porque não sou ortodoxo coisa nenhuma. Tenho um forte compromisso social e sou social-democrata, de ver a vida de um lado que não era dos ricos, não há porque a essa altura mudar de lado. Não se trata disso... (Cardoso, 1993p, p. 8).

---

O fato é que FHC enfrentava uma tensão constante entre as políticas que estava implementando, a forma como elas eram recebidas pelos mais diversos setores da sociedade (mesmo os que elogiavam) e a maneira como ele se definia politicamente. Com efeito, se a social-democracia na América Latina teria de enfrentar aqueles dilemas que ele havia colocado alguns anos antes, a posição de alguém que se dispusesse a fazer isso não tinha como ser fácil, pelo menos diante dos setores organizados das classes trabalhadoras. O apoio que o empresariado o oferecia também o distanciava ainda mais dos setores organizados das classes populares e dos partidos de esquerda. Entretanto, para ele, o Estado precisava voltar a ser administrável para poder cumprir suas funções sociais (Cardoso, 1993q), e esse seria seu esforço empreendido naquele momento: era como se estivesse sendo levado pela onda neoliberal só até o ponto em que ela contribuísse para que os objetivos social-democratas voltassem a ser viáveis. Ao que parece, entendia suas posições como uma ortodoxia econômica – imposta pelas condições objetivas da realidade – com fins que, no limite, eram sociais, não necessariamente ortodoxos.

## **O “dever ser” abandonado: FHC candidato com um programa neoliberal**

Vale a pena trazer algumas discussões sobre FHC já presidente para cotejar com nosso argumento. É interessante notar como é possível relacionar as características da hegemonia neoliberal durante a década de 1980 com a “evolução” das principais teorias do desenvolvimento na América Latina, entre elas a da dependência e o estruturalismo cepalino. Cristóbal Kay (1998) percebe que, com a crise da dívida no início dos anos 1980, houve uma mudança de paradigma na forma de pensar o desenvolvimento na América Latina, com predominância das ideias neoliberais. O autor busca nas contribuições das teorias latino-americanas, a saber, o estruturalismo e a teoria da dependência, formas de forjar um novo paradigma de desenvolvimento, na medida em que o estritamente neoliberal não resolveria os problemas de distribuição e igualdade na região. No bojo dessa discussão de Kay (1998), realizada quando FHC já era Presidente da República há quatro anos, o autor afirma que o estruturalismo teria melhores condições pragmáticas de influenciar os rumos concretos das políticas na América Latina do que as vertentes mais radicais da dependência, e que um “neoe estruturalismo” estaria sendo construído, como uma espécie de síntese entre estruturalismo e neoliberalismo, o que também já havia sido trabalhado por outros autores (cf. Kahler, 1990; Rosales, 1988; Sunkel & Zuleta, 1990).

Segundo Kay (1998), muitos líderes latino-americanos (entre eles FHC) viam a necessidade de fazer ajustes no Estado para abrir a economia e adequar os países à globalização (ainda que, seguindo o exemplo dos países do sudeste asiático, não

---

abandonassem o papel do Estado). Contudo, com as consequências sociais negativas das políticas neoliberais, tais líderes buscavam justificar sua “adesão” ainda que parcial às ideias neoliberais com pelo menos dois argumentos: a) o primeiro relacionado à necessidade das mudanças e do sacrifício no curto prazo, para que no longo prazo a situação melhorasse estruturalmente; e b) o segundo relacionado à falta de alternativas.

Os governos latino-americanos apontam que a economia política do neoliberalismo vem se tornando a base para políticas em outras áreas do mundo definidas como regiões “competidoras” na economia mundial – Leste Europeu e Leste Asiático, em particular. Torna-se primordial, segundo os ministros da Fazenda latino-americanos, “modernizar” suas economias, a fim de torná-las mais competitivas nos mercados globais, para que possam aproveitar melhor as forças globais. Tal modernização é necessária para obter sucesso na captação de investimentos estrangeiros das corporações globais que têm um amplo leque de locais onde podem investir (Kay, 1998, p. 15, tradução nossa).

Ou seja, para se adequar às novas condições do panorama mundial, não havia outra alternativa que não fazer os ajustes. Como temos observado, essa é a forma de justificativa utilizada por FHC. Ele não parecia ver nenhum outro tipo de alternativa, nesse momento de onda neoliberal tão forte, e o máximo que podia almejar era algum tipo de amenização dessa “onda”. Se nos anos 1970 FHC estava, para Kay (1998), em uma posição particular entre a vertente marxista e a vertente reformista (continuadora do estruturalismo cepalino) da teoria da dependência, as políticas adotadas por seu governo terminariam sendo expressão de um “neoestruturalismo”, que constituiria uma síntese entre o estruturalismo e o neoliberalismo. Como contraponto ao dualismo das teorias da modernização, FHC havia forjado uma estrutura de pensamento e interpretação sobre a América Latina que se colocava entre as vertentes mais reformistas e as mais revolucionárias da teoria da dependência. Entretanto, já no início dos anos 1990 – diante da forte hegemonia neoliberal que se construía – representava uma expressão contraditória entre uma perspectiva com resquícios de estruturalismo (já distante das vertentes mais radicais da dependência, mas que negava o dualismo) e uma mais neoliberal e monetarista (que não precisava negar o dualismo proveniente das teorias da modernização).

É nesse sentido que Sorj (2001) argumenta que as políticas aplicadas por FHC no governo haviam sido elaboradas fora dos marcos ideológicos e teóricos nos quais ele havia transitado como sociólogo. “Os argumentos com os quais procura mostrar coerência entre seus atos e suas visões do passado são uma construção a *posteriori*, muitas vezes brilhante, mas sustentada por andaimes muito frágeis” (Sorj, 2001, p. 121). Velasco e Cruz (1999, p. 238), ao analisar os discursos de FHC sobre a globalização em algumas conferências

---

realizadas em 1996 (mas também desde alguns textos do início dos anos 1990), detecta uma ambiguidade que ele define como sendo entre argumentos “deterministas” e argumentos voluntaristas, que “ressaltam o papel da vontade”. Nos primeiros estariam os discursos em que aparece a ideia de que não há alternativas à globalização e nos últimos predominaria a ideia de que a globalização é um cenário com alguma margem de ação. Para o autor, isso seria um exercício de retórica, que teria a função de justificar componentes distintos de sua política governamental.

Os argumentos deterministas dão cobertura, basicamente, à política de estabilização ancorada no câmbio [...] cujos efeitos, traduzidos em desemprego crescente e taxas de crescimento renitentemente baixas, são naturalizados como consequências inevitáveis da globalização. Os argumentos de teor voluntarista, por sua vez, dão suporte às políticas setoriais – inclusive àquelas desenvolvidas pelo BNDES [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social], em parte com o fim de atenuar o impacto negativo das medidas adotadas para preservar a política cambial –, e à política exterior, domínio no qual, ao contrário do seu vizinho argentino, o governo brasileiro continua buscando atuar com relativa autonomia (Velasco e Cruz, 1999, p. 239).

Essa ambiguidade entre determinismo e voluntarismo, que aqui aparece como discurso retórico em um FHC já eminentemente político, percorre toda a sua trajetória, de diferentes maneiras. Se Velasco e Cruz (1999) relata a dificuldade de procurar a explicação para isso na obra assistemática de FHC, nosso estudo mais abrangente sobre o tema (cf. Gonçalves, 2018) mostrou que mesmo em seu período mais sistemático (até o início dos anos 1970), havia uma tensão que denominamos encontrar-se entre as determinações estruturais e as potências da práxis. Esta, que foi se resolvendo nas escolhas políticas adotadas por FHC em determinadas conjunturas específicas ao longo de sua trajetória, agora se traduzia como mecanismo retórico de justificativa de posições políticas. No entanto, não se tratava de uma retórica vazia. Pelo contrário, a evolução da forma como FHC via o mundo e o Brasil – mesmo com a tensão resolvida politicamente – levava-o a uma concepção de social-democracia que, no contexto de hegemonia neoliberal, não podia fazer mais do que seguir a onda com algumas ressalvas. Por conta dessas ressalvas, ele nunca aceitou a caracterização de suas políticas como neoliberais, e menos ainda dele como sendo um neoliberal.

Voltando a 1993, em novembro FHC faz um discurso no Senado Federal para apresentar suas medidas como ministro, e seu plano para o Brasil. Ele diz que a corrupção que assola o país tem um fundo estrutural: o modelo pelo qual se decidia o gasto público embutiria um pacto entre velhas elites oligárquicas que estavam no Poder Legislativo e

---

no Poder Executivo, que tentava combater isso a partir da Fazenda (Cardoso, 1993m). Defendia as medidas que continuariam o processo de recuperação econômica do Brasil: a reprogramação do orçamento de 1994, com cortes, a aceleração da privatização e a revisão constitucional: a ideia da reforma era remover entraves ao mercado aberto, garantir desvinculações orçamentárias, abrir mais espaço para privatizações etc. (Cardoso, 1993m). A grande empreitada de FHC no final de 1993, depois de praticamente resolvida a negociação da dívida externa, era convencer os parlamentares acerca da importância da revisão constitucional, garantindo condições para o Brasil dar o “grande salto” (Cardoso, 1993o, p. 4).

Em reunião da Secretaria de Planejamento, ele fazia um balanço geral de sua atuação até ali: o fim de 1993 chegaria com superávit e a dívida externa estava sendo negociada definitivamente, ao passo que a dívida interna dos estados já teria sido rolada; continuava afirmando que a luta para combater a inflação não era por ortodoxia, mas para fazer política social sem demagogia, e ele e sua equipe estavam criando as condições para isso; se o governo gasta mais do que arrecada, fabrica dinheiro e gera inflação, por isso o corte de gastos públicos era fundamental para estabilizar a economia do país (Cardoso 1993q). Dizia que estavam enviando a proposta orçamentária para 1994 e que precisavam da emenda constitucional de desvinculação de recursos, porque sem ela tudo ficaria mais difícil, e estavam propondo uma reserva de emergência de 15% de todos os recursos da União para fins sociais, cortando na própria carne do Estado, e aumentando 5% em cima das alíquotas dos impostos federais: era, segundo FHC, uma grande contribuição do Estado em termos de cortes e uma pequena contribuição da sociedade em termos de aumento de impostos (Cardoso 1993q). Com a aprovação da desvinculação, do IPMF e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), haveria condições de dar o grande salto na economia em 1994.

Em novembro de 1993, o jornal *O Estado de S. Paulo* já pergunta a FHC sobre sua eventual candidatura à presidência. Na mesma entrevista, ele fala que o plano que tinha para a economia – e que seria anunciado no mês seguinte, conhecido como “Plano Real” – era viável e já estava sendo executado (Cardoso, 1993q). Ele explicava o plano, em resumo, dizendo que o ponto básico era a ideia da rigidez orçamentária, com desvinculação de recursos da União, mas com a proposta do Fundo Social de Emergência que valesse por 2 anos, para que o Congresso tivesse tempo de fazer a revisão constitucional sem pressão: seriam 15% do orçamento reservados para fins sociais e nenhum setor sairia perdendo porque com o combate da sonegação, esse valor era mais ou menos o que se arrecadaria a mais em termos de impostos, então, na prática, não haveria diminuição de valores investidos. Esse era o principal instrumento para zerar o déficit, mas complementarmente também haveria o aumento de 5% sobre as alíquotas dos impostos federais, já descrito por ele anteriormente (Cardoso, 1993r).

---

O primeiro passo do plano era acertar as contas do Estado, o segundo passo implementar a Unidade Real de Valor (URV), que serviria de medida de valor real, e o terceiro seria a transformação desse índice em nova moeda. Ele dizia que mostraria que, no âmbito da economia, o Brasil era viável, e que a solução não viria em um dia “D”, mas com um processo sério e com confiança da sociedade (Cardoso, 1993r). No pronunciamento em cadeia nacional de rádio e TV, FHC explicava o plano detalhadamente e também tratava das sugestões para a reforma constitucional: reforma tributária, com menos impostos e mais organização na arrecadação, para diminuir a sonegação e garantir mais justiça; reforma administrativa, descentralizando a administração e acabando com alguns privilégios de funcionários públicos; previdenciária, acabando com as aposentadorias especiais, gerando convivência entre o setor público e o privado; mudança nas relações entre estados, municípios e União; e reforma no sistema do orçamento.

A URV foi aprovada em fevereiro de 1994 e o plano parecia demonstrar sinais de futuro êxito. A partir daí começaram a se fortalecer cada vez mais as especulações sobre FHC como candidato a Presidente da República, o que fez com que passasse a responder várias questões nesse sentido em suas entrevistas. Em entrevista ao jornal *Correio Braziliense*, já começava a refletir sobre uma eventual candidatura e inclusive sobre as alianças necessárias:

Você vê que como estão numa questão eleitoral há sempre a tendência permanente de juntar o processo econômico com o processo eleitoral. Vamos esperar para ver como a questão partidária se organiza. Estão inventando uma aliança PFL-PSDB, deixando o PSDB nervosíssimo. Por que estão descobrindo que vai ser preciso ter um arco de apoio para fazer alguma coisa no Brasil (Cardoso, 1994b).

Na continuação da conversa, ele afirma que o Brasil quer produzir um novo Tancredo Neves, que possa simbolizar uma união nacional, e mesmo sem ele e o PSDB terem buscado isso, ele havia se tornado essa figura. Além disso, a “sociedade” queria produzir alguma figura política que fosse capaz de derrotar Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições. Embora soubesse que era um dos “dez brasileiros que têm possibilidade de chegar à Presidência da República”, cogitava permanecer no ministério para continuar o trabalho e não estava articulando pessoalmente para ser candidato a presidente, ainda que houvesse gente que defendia isso. “Estou dizendo que eu não estou trabalhando para ser e que intimamente tenho uma grande dúvida” (Cardoso, 1994b).

Primeiro não é uma posição cômoda ser anti. É chato. Depois, o ciclo de aliados não será definido por mim. Isso tudo me dá confusões interiores, psicológicas,

---

emocionais. Por outro lado, tem seu aspecto positivo. Mesmo biograficamente, será que não está no momento de o país precisar de um gesto de outro tipo? Sei que posso ser candidato. O partido quer, tem outras forças que querem, eu tenho alguma chance de ganhar. Mas eu também posso contribuir decisivamente para acertar o país fazendo o que eu estou fazendo. Será que isso não é mais correto e até politicamente melhor? Eu tenho 62 anos. Daqui a quatro anos vou ter 66. Não é um cálculo elementar de fazer. Depende de quê? De ter alguém candidato daquelas forças (Cardoso, 1994b).

Antônio Carlos Magalhães (ACM) havia proposto a aliança do PFL com o PSDB e, apesar de setores do partido fazerem duras críticas à possibilidade, ela parecia ter a simpatia de FHC (Cardoso, 1994a). Mesmo com todas as dúvidas que aparentava ter, ele decidiu algumas semanas depois por sua candidatura à Presidência da República pelo PSDB, e a aliança com o PFL se consolidou. Aqui é interessante notar que sua concepção de política, fundamentada na ideia de construir o possível dentro das condições impostas pela realidade, levava-o a afirmar que nem o arco de alianças de uma eventual candidatura sua poderia ser decidido por ele. Era como se entendesse que tinha uma leitura da realidade mais ampla e correta do que a maioria das pessoas – dentro e fora do meio político – mas se percebesse mais como um instrumento da realidade para tentar conseguir algum tipo de transformação consentida do que como um ator capaz de orientar essas transformações. Voltando à analogia, era como se se deixasse conscientemente levar pela onda da realidade, tentando mudar seu curso dentro dos limites oferecidos por ela. Sua candidatura, se viesse, seria uma expressão disso. Veio. E foi<sup>1</sup>.

Com a aprovação da URV e depois do Fundo de Emergência no Congresso, garantia-se equilíbrio por dois anos nas contas públicas (e isso dava tempo para discutir com calma a revisão constitucional no Congresso Nacional). O plano ia dando certo e o Real deveria ser implementado em julho: para FHC, era consistente e não tinha fins eleitoreiros, e o Real seria uma moeda baseada na confiança dos brasileiros; se chegasse ao governo, ele manteria as contas públicas em ordem (Cardoso, 1994c). A ideia de que não havia alternativas e de que o Plano Real era a melhor forma de ajustar as condições internas do país às necessidades do mundo globalizado movimentou FHC nesses anos e encontrou

<sup>1</sup> Como demonstram Galvão (2003) e Sallum (1994), o Plano Real teria um papel decisivo na consolidação da hegemonia neoliberal no Brasil. Galvão (2003, p. 92) afirma: “com o *impeachment* de Collor, o projeto em fase de implementação se viu ameaçado. O governo de Itamar Franco – sustentado por um amplo leque de forças políticas – manteve, em linhas gerais, os pilares do modelo econômico neoliberal implementado por seu antecessor, mas durante sua gestão, esse modelo seria conduzido de modo errático [...] O Plano Real permitiu a continuidade e a consolidação do projeto neoliberal inaugurado por Collor, assegurando a vitória – com ampla maioria de votos – de Fernando Henrique Cardoso no primeiro turno das eleições de 1994”.

---

eco em muitos analistas e políticos no país. É interessante, aqui, como ilustração, retomar as reflexões de Lidia Goldestein (1998), que elogiava muito a inovação teórica de FHC e Faletto, em sua capacidade de articular os aspectos internos com os externos na análise sobre a dependência. No *post scriptum* de seu livro *Repensando a dependência* (Goldestein, 1998, p. 135 – grifo em itálico da autora; grifo em negrito nosso), a autora afirma:

No mundo *globalizado* a *dependência* do capital externo é maior do que nunca. O mesmo Plano Real implementado em outro momento, quando as condições fossem outras, não teria dado resultado. Entretanto, sem *condições internas* o Plano também teria fracassado. O esgotamento do modelo *nacional desenvolvimentista* e a fatura da sociedade após 15 anos de inflação e estagnação desarticularam o arranjo até então existente. A abertura e a privatização viabilizam a estabilização e os três processos em conjunto permitem a construção de uma nova estrutura econômica, baseada em um novo paradigma, cuja consolidação é o **único caminho para minimizar os eternos percalços colocados pela dependência**.

FHC teria, portanto, contribuído com a construção das *condições internas* para possibilitar o desenvolvimento que tanto valorizava desde *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Privatizações, abertura da economia etc., seriam partes de um novo paradigma que seria o único caminho possível para minimizar os efeitos da dependência. Goldestein (1998) parece concordar com o que FHC já dizia em fins dos anos 1980: não havia alternativas. Na campanha eleitoral de 1994, assim como em sua atuação anterior como Ministro da Fazenda, isso ficou muito claro.

Já em campanha, FHC deu entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo* (publicada com o título de *Cardoso planeja reforma radical do Estado*) e afirmou que o PT usava uma linguagem antiga sobre perdas salariais para criticar o plano econômico, em um momento no qual, na prática, não havia perdas com a URV: mas o grande problema do PT era que Lula seria corporativista, por isso não teria condições de reformar o Estado (Cardoso, 1994d). Pensando nas diferenças entre o PSDB e os adversários, ele defendia que existiria um programa nacional-desenvolvimentista, estilo anos 1960, por parte do PMDB; um nacional-autoritário, do PDT; e um nacional-populista, do PT (Cardoso, 1994d). Em contraposição a isso, o programa do PSDB não seria neoliberal, mas corresponderia à ideia de um Estado reformado com capacidade de fazer as reformas sociais necessárias e ser interlocutor do Brasil no processo de globalização. A aliança com o PFL era justificada como forma de garantir maioria no Congresso Nacional e, para FHC, o PFL tinha aceitado o programa econômico do PSDB e, em um eventual governo, o PMDB se alinharia às suas posições. Terminava dizendo que os bolsões de pobreza no Brasil não seriam resolvidos só com o crescimento econômico: era preciso criar programas específicos para essas áreas (Cardoso, 1994d).

---

Em discurso proferido em 25 de julho, intitulado *O Real e o Sonho*, FHC apresenta um panorama geral de seu programa, começando por afirmar que não seria nem populista nem neoliberal, porque protegeria os que viveriam do salário controlando as contas públicas. Era isso que ele havia feito na economia brasileira como ministro (Cardoso, 1994e) e assim almejava fazer como presidente. Seu governo teria 5 grandes prioridades – emprego; educação; saúde; agricultura; e segurança – e 5 mecanismos para garantir que as mudanças fossem possíveis: verbas do orçamento; fundos das privatizações; participação nos mercados financeiros nacional e internacional; parcerias com o setor privado; e financiamento assegurado por fontes bilaterais como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Monetário Internacional (FMI) etc. (Cardoso, 1994e). Mais uma vez, terminava dizendo que o desafio mais imediato era a miséria, contra a qual seria necessário recorrer a programas sociais assistencialistas. Para que todos esses objetivos fossem possíveis, o Estado tinha de ser reformado fiscal e administrativamente, ficando menor, mais forte e mais ágil; as privatizações tinham de continuar; era preciso integrar-se internacionalmente; e, por fim, seria necessária muita capacidade de negociação (Cardoso, 1994e).

Na campanha presidencial, as características que marcaram os anos anteriores da trajetória de FHC se tornam cada vez mais fortes. Em entrevista à revista *Veja*, em agosto, vários temas que discutimos aqui são tratados de forma clara. Para ele, dentre os vários erros do PT na campanha (naquele momento FHC já era líder nas pesquisas, e Lula tinha caído bastante) estavam os ataques ao Plano Real, mas principalmente o fato de centrarem fogo nas alianças feitas pelo PSDB, no contexto de uma sociedade de massas que, distante da política institucional, simplesmente não ligava para essa questão das alianças (Cardoso, 1994f, p. 21). A aliança com o PFL teria servido para penetrar no Nordeste e não representaria necessariamente o atraso: ACM (que havia sido o idealizador da aliança, ainda em março) fazia, segundo FHC, um governo de mudanças na Bahia, com 70% de aprovação popular (Cardoso, 1994f, p. 24). O PSDB se aliara com um setor reconhecidamente de direita política, e FHC era obrigado a justificar essa aliança recorrendo ao velho argumento da dicotomia moderno x arcaico, mas sequer afirmava com todas as letras que se tratava de um setor moderno, o máximo que conseguia responder ao ser questionado sobre isso era que ACM tinha percebido “o sinal dos tempos”. Da mesma forma que na campanha de 1985 à Prefeitura Municipal de São Paulo, FHC opera uma “radicalização” das características moderadas já presentes; em 1994 o processo se repete, mas como a moderação já era enorme, a radicalização o faz dar passos, do ponto de vista das alianças políticas e de como elas se justificavam, à direita.

Na mesma toada, FHC continua batendo na tecla de que acelerar as privatizações e flexibilizar monopólios não se trata de questão ideológica, mas de necessidade de um Estado que não tem condições de expandir as empresas nem de gerir sozinho empresas que

---

rendem bem, como a Petrobras (Cardoso, 1994f). A sociedade brasileira não aceitaria mais propostas demagógicas, teria ficado mais exigente, e as empresas, mesmo sem ajuda dos governos, teriam ficado firmes e mantido suas condições de competir (Cardoso, 1994g). É interessante notar que FHC continuava – e agora com maior ênfase – defendendo a tese de que houvera um protagonismo do setor empresarial na recuperação econômica do Brasil e de que esse setor se mostraria fundamental para as mudanças. Boa parte do empresariado brasileiro apoiava sua candidatura, reconhecia nela uma defesa de seus interesses, embora FHC se recusasse a divulgar quem eram os empresários doadores de suas campanhas, já que a lei, naquele momento, ainda não obrigava a isso (Cardoso, 1994f).

Nas vésperas da campanha eleitoral, em 3 de julho de 1994, José Luís Fiori escreveu um artigo para a *Folha de S. Paulo* em que faz uma interpretação geral da trajetória de FHC e caracteriza o Plano Real e sua candidatura como expressões do Consenso de Washington<sup>2</sup>. Depois de descrever a trajetória intelectual de FHC antes de entrar na vida política, Fiori (1998) argumenta que é possível estender e atualizar sua análise nos anos 1970 diante da “nova situação estrutural” no contexto da globalização contemporânea, e que nessa atualização bastava ter claro que a globalização também é política e que os Estados nacionais têm de escolher o modo como se conectam à nova situação. Nesse sentido, afirma:

FHC sabe como ninguém que mudar ou refazer esta articulação econômica e aliança política é o problema central que hoje está posto no cenário brasileiro. E, frente a esse desafio, tomou sua primeira e decisiva decisão: resolveu acompanhar a posição do seu velho objeto de estudo, o empresariado brasileiro, e assumiu como um fato irrecusável as atuais relações de poder e dependência internacionais. Deixou seu idealismo reformista e ficou com seu realismo analítico, abdicando dos “nexos científicos” para se propor como “condottiere” da sua burguesia industrial, capaz de reconduzi-la a seu destino manifesto de sócia-menor e dependente do

---

**2** O “Consenso de Washington”, termo cunhado pelo economista inglês John Williamson, expressava um conjunto de regras de ajuste das economias periféricas, para superar as crises: disciplina fiscal, por meio da qual o Estado deveria limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; redução dos gastos públicos com a focalização destes em educação, saúde e infraestrutura; reforma tributária, que ampliasse a base sobre a qual incidiria a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; liberalização financeira, com o fim de restrições que impediam as instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais, e o afastamento do Estado do setor; taxa de câmbio competitiva; liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; privatização, com a venda de empresas estatais; desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; e, por fim, o direito à propriedade intelectual (cf. Williamson, 1994).

---

mesmo capitalismo associado, renovado pela terceira revolução tecnológica e pela globalização financeira (Fiori, 1998, p. 17).

Como consequência disso, teria aderido à estratégia de ajuste do FMI e do Banco Mundial (ao neoliberalismo expresso no Consenso de Washington), mas diante da hipótese de uma aliança de centro-esquerda que poderia revolucionar o sistema político e social brasileiro aproximando-o do social-liberalismo, optou por uma aliança de centro-direita com o PFL, que garantiria o apoio dos demais partidos conservadores em um eventual segundo turno (Fiori, 1998). Ao fazer isso, estaria refundando a economia de modo coerente com sua obra e trajetória anterior, mas sem refundar o Estado brasileiro, contradizendo suas ideias e seu passado reformista (Fiori, 1998). FHC responde a Fiori (1998) reafirmando que não é neoliberal e que sua aliança é baseada nos setores que apoiam a reestruturação do Estado, nos setores mais “modernos”, que têm condições reais de efetivar as transformações que todos os candidatos almejavam, mas que não sabiam o caminho e não tinham condições políticas de construí-lo (Cardoso, 1994h).

O argumento de Fiori (1998) é que FHC oculta o papel do poder político em suas formulações, como se ele não tivesse tido opções. Como vimos, FHC efetivamente construía o discurso da falta de alternativas, mas, mais do que isso, formulava concretamente uma linha de corte entre o que considerava moderno e o que era arcaico, algo que passara a ser fundamental como critério de justificativa de suas alianças e opções políticas nos anos anteriores. O fato é que ainda que FHC buscasse se desconectar de uma perspectiva definitivamente neoliberal, além dos críticos, o próprio John Williamson, talvez o principal formulador das políticas de ajuste e criador do termo “Consenso de Washington”, em entrevista à *Folha de S. Paulo* durante a candidatura de FHC, associa o Plano Real às políticas de ajuste e elogia a coragem do candidato nesse sentido<sup>3</sup>.

---

**3** Em meio a respostas sobre se o Plano Real havia sido gerado para estabilizar a economia a tempo de gerar resultados eleitorais para FHC – questão à época muito debatida – vale a pena destacar um trecho da entrevista de Williamson (1994):

“Folha - O sr. acha que o Plano Real e a estratégia do candidato Fernando Henrique Cardoso seguem os preceitos econômicos definidos no Consenso de Washington?”

Williamson - O plano é consistente com o Consenso de Washington. Mas eu ficaria surpreso se descobrisse que não tem mais nada de novo, apesar de saber que a sua visão econômica [de FHC] é muito parecida com o que denominamos Consenso de Washington.

Folha - O sr. acha que o Consenso de Washington, de 1990, continua sendo uma visão consistente para a economia brasileira?

Williamson - O Consenso de Washington é necessário, mas não suficiente para o Brasil. A primeira coisa que recomendamos é um corte radical no déficit público. No caso do Brasil, se isso não for feito, o país nunca conseguirá controlar sua inflação. O corte no déficit também não é a única medida que vai realizar a mágica. É preciso ter um bom plano de estabilização, e o

---

Ainda que FHC tivesse dificuldades de admitir, o fato é que além de seus críticos à esquerda, a imprensa e os próprios formuladores das políticas neoliberais reconheciam em seu programa as características fundantes daqueles preceitos. Além dos elogios e da identificação direta, as recomendações de Williamson (1994) para que o plano seguisse tendo êxito eram exatamente as que FHC defendia como forma de recuperar a economia e a credibilidade do Brasil e garantir as condições de sua inserção bem-sucedida no mercado mundial. Efetivamente, por tudo o que vimos até aqui, é muito difícil negar que sua candidatura fosse, naquele momento, a expressão do Consenso de Washington, como argumenta Fiori (1998).

Em 3 de outubro de 1994, Fernando Henrique Cardoso foi eleito Presidente da República no primeiro turno, com pouco mais de 54% dos votos. Então, disse que o Brasil tem condições de virar uma quadra da história e que a primeira coisa que faria como presidente seria propor as mudanças constitucionais ao Congresso Nacional, no sistema tributário e fiscal, na saúde e na previdência (Cardoso, 1994h). Perguntado sobre o que pensava da elite do país, disse que o problema não está nas elites – que são as melhores em seus setores, como era Lula, por exemplo, no sindicalismo – mas nas classes dominantes.

As nossas classes dominantes são cegas. E à medida que as várias elites não têm tido competência para desviar, para mudar o rumo das coisas, acabam ficando muito sufocadas pelas classes dominantes. E elite não é para isso. Elite é para você fazer o que há de melhor na sua área. A nossa classe dominante é muito imediatista. Não tem visão de médio e longo prazos. Acho até que ela perdeu a capacidade de conduzir o Brasil. A prova disso é esta eleição. Os únicos candidatos com chances, Lula e eu, não têm ligação com as classes dominantes, no sentido orgânico das coisas! As classes dominantes não puderam colocar nenhum candidato delas. Elas se acoplaram, talvez até, a mim! (Cardoso, 1994h, p. 19).

Ainda que colocasse uma dúvida, FHC sabia, inclusive por conta dos financiamentos que recebera, mas também por todos os apoios que seu programa tinha recebido, que as classes dominantes haviam se acoplado à sua candidatura. Portanto, ele tinha apoio das classes dominantes do país – estas, que eram cegas, que sempre foram muito criticadas por ele –, tinha apoio de setores da política que há pouco eram considerados atrasados, como o PFL, e buscava construir um programa de reforma do Estado que se parecia muito

---

Plano Real é um bom plano. Se o Brasil conseguir conduzir as duas coisas ao mesmo tempo, o corte no déficit e o Plano Real, o país terá uma boa chance de controlar sua inflação. Mas qualquer cenário de déficit fiscal no próximo ano trará a inflação de volta”.

---

ao da ortodoxia neoliberal, ainda que seus fins fossem, para FHC, diferentes. Continuava justificando suas posições com o argumento do atraso da esquerda e de sua incompreensão das transformações do mundo.

- *O que fez o sr. caminhar da esquerda mais para o centro? Nos anos 70 e 80 estava muito mais à esquerda. Quais as razões dessa sua mudança?*  
- Mudou o mundo. Mudou o que é a esquerda. O Santiago Dantas já falava de esquerda positiva e esquerda negativa, na sua época. Eu não quero repetir a fórmula, mas você hoje tem um setor que pensa que é de esquerda, mas não é progressista. É apenas uma etiqueta. As mudanças propostas pela chamada esquerda brasileira não são mudanças. São inviáveis, não dão saída para o país. Por exemplo: se opuseram ao plano de estabilização. Isso é um suicídio intelectual e político. Num sentido mais radical, esquerda sou eu. Estou propondo coisas que vão para frente. Você poderá perguntar: “Em benefício de quem?” E vão dizer: “Ah, não em benefício do povo”. Não senhora! Em benefício do povo, sim! Sem essas mudanças, povo nenhum tem condições de levantar a cabeça (Cardoso, 1994h, p. 20).

Como afirmaria em discurso de despedida do Senado Federal, em dezembro de 1994, o autoritarismo estava superado no Brasil, e o desafio agora era romper com a herança corporativista deixada pela Era Vargas (Cardoso, 1994i, p. 10): por isso era tão importante combater as ideias dessa esquerda retrógrada. Se politicamente ele era apoiado pelas classes dominantes e por setores da direita (mais ou menos modernos, segundo sua perspectiva), programaticamente seus objetivos eram, para adaptar o país aos ditames da integração internacional, enfrentar desafios que os setores políticos da esquerda consideravam afrontas aos interesses populares. Nesse sentido, suas propostas eram identificadas não só por seus críticos, mas também por seus apoiadores, dentro e fora do país, com os preceitos neoliberais. Nesse cenário de apoio da direita e das classes dominantes, com um programa que definitivamente não era de esquerda, FHC travava suas batalhas ideológicas buscando afirmar que fazia e defendia, dentro do possível, o melhor para garantir as mudanças que seriam benéficas para o país e para o povo, ainda que fosse incompreendido. Mesmo eleito presidente, a tensão que existia em seu pensamento seguia presente, agora na forma de exercício de justificativa retórica para posições políticas que, por toda a sua trajetória, já eram muito distantes do universo no qual ele havia sido forjado como intelectual e iniciado sua militância política mais efetiva.

Se Fiori (1998) argumentava que, desde 1990, FHC teria aderido decisivamente ao neoliberalismo, nós mostramos que naquele momento ele buscava formular uma concepção de social-democracia que resistisse, na medida do possível, à onda neoliberal.

---

Entretanto, por toda a sua trajetória e nas alianças políticas que fizera até ali, essa concepção extremamente moderada não parecia ter força o suficiente para enfrentar a onda neoliberal, cuja força FHC reconhecia. Nesse sentido, mais do que uma adesão deliberada, ele parece ter sido atropelado pela hegemonia neoliberal a ponto de tornar-se seu principal construtor no Brasil, enquanto seguia afirmando buscar resistir a ela.

## Considerações finais

Ao fim e ao cabo, FHC acreditava na possibilidade de integrar o Brasil à economia internacional por meio da abertura dos mercados e da reforma do Estado. Ele queria ser um agente desse processo e disse isso ao longo da campanha, mas sabia que, por si, isso não bastaria para resolver o problema da miséria no país. Sobre esse problema, o mais urgente, não havia solução proposta para a incorporação de todo aquele setor não excluído – que ele denominava *inimpregeáveis*, o “lixo humano” que o capitalismo contemporâneo gerava – e a única alternativa defendida por FHC era a ajuda, fosse ela assistencialista do Estado ou humanitária da iniciativa privada. Como demonstramos, ainda em 1991, ele dizia que o mais provável em relação aos países como o Brasil era que desenvolvessem uma “estratégia dupla (ou ambígua) abrindo-se às correntes econômicas internacionalizadoras e, ao mesmo tempo, absorvendo aos poucos suas áreas mais atrasadas através de políticas compensadoras que impeçam a pura marginalização” (Cardoso, 1991a, p. 15).

Ao longo de sua trajetória intelectual e política, FHC sempre buscou justificar suas posições negociadoras e moderadas com a ideia de combater a retórica irreal, os discursos fáceis, e construir politicamente as condições para “aumentar os limites do possível”. Como Ministro da Fazenda e candidato à Presidência da República, em um contexto de hegemonia neoliberal consolidada, a partir da evolução de suas próprias formulações e posições e do leque de alianças que havia se articulado em torno dele, não conseguia propor nada além do que considerava o mais provável de se acontecer em um país como o Brasil. Ao invés de aumentar os limites do possível, o máximo que FHC alcançava naquele momento era apresentar passos elementares em direção ao desenvolvimento mais provável, que não conseguia encontrar nenhum tipo de solução estrutural para resolver a situação das massas não incorporadas porque deixara de lado, já há muito tempo, até a cogitação da possibilidade de qualquer transformação mais estrutural no país. Como ministro foi protagonista na construção do plano que consolidaria a hegemonia neoliberal no país. Como candidato – e como presidente – daria continuidade a esse processo, intensificando-o. Assim, “ser” e “dever ser” encontram-se em uma fusão que associa o horizonte de possibilidades à realidade imediata, reduzindo-o a uma reprodução do presente como única alternativa.

Já eleito, em discurso proferido no Palácio do Itamaraty, discutindo as perspectivas de seu governo, dizia que os temores sobre as alianças que ele havia feito eram infundados, porque o Brasil havia mudado.

---

Eu sempre me opus muito àqueles que pensam a política em termos estáticos e que têm uma visão do tipo “fulano é tal coisa”. É, mas deixa de ser. Todo o jogo, todo o interesse da política, tudo o que tem de aventura na política é transformar a opinião do outro. Nesse processo, você pode também ser transformado pelo outro. É normal que assim seja (Cardoso, 1994i, p. 1).

A luta na política teria seu sentido na transformação do outro, e no curso do processo também era normal se transformar. Sua atuação no Ministério da Fazenda e a campanha eleitoral de 1994 expressaram uma relação entre teoria e prática que parece ter sido a culminância de um processo – construído sem grandes rupturas, a partir das formulações teóricas, das opções políticas, das alianças e dos dilemas enfrentados por ele ao longo de sua trajetória – *em que, ao invés de transformar e alargar os limites do possível, FHC foi cada vez mais modelado e transformado por eles.*

## Referências bibliográficas

- Arantes, P. (1994). *Um Departamento Francês De Ultramar. Estudos sobre a formação da cultura filológica uspiana (uma experiência nos anos 60)*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Bianchi, A. (2010). O marxismo fora do lugar. *Política e Sociedade*, 9(16), 177-203.
- Bianchi, A. (2012). *Ciência política/ciência e política. Ensaio sobre o pensamento político nos Estados Unidos e Itália* (Tese de Livre-Docência). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Botelho, A., & Schwarcz, L. M. (Orgs.). (2009). *Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Cardoso, F. H. (1990, outubro). Desafios da social-democracia na América Latina. *Novos Estudos CEBRAP*, 1990(28), 29-49.
- Cardoso, F. H. (1993a). El mundo y las ciencias sociales, ayer y hoy. *Boletín de la Asociación Chilena de Ciencia Política*, 2(1), 16-18.
- Cardoso, F. H. (1993b, 24 de janeiro). Política externa: a opção universalista. *O Estado de S. Paulo*.
- Cardoso, F. H. (1993c). Política externa. Fatos e perspectivas. *Política Externa*, 1(2), 3-10.
- Cardoso, F. H. (1993d). Alcances e limites da engenharia institucional. In B. Lamounier, & D. Nohlen (Orgs.), *Presidencialismo ou parlamentarismo. Perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira* (pp. 156-163). São Paulo, SP: Idesp.
- Cardoso, F. H. (1993e, 21 de maio). *Discurso de posse como Ministro da Fazenda* (Mimeografado). Brasília, DF: Ministério da Fazenda.
- Cardoso, F. H. (1993f, 14 de junho). *Entrevista coletiva sobre o PAI* (Mimeografado). Brasília, DF: Ministério da Fazenda.

- 
- Cardoso, F. H. (1993g, 14 de junho). *Pronunciamento em cadeia de rádio e TV sobre o PAI* (Mimeografado). Brasília, DF: Ministério da Fazenda.
- Cardoso, F. H. (1993h, 30 de junho). *Entrevista para o Der Spiegel* (Mimeografado). Brasília, DF: Ministério da Fazenda.
- Cardoso, F. H. (1993i, 5 de agosto). *Discurso na Reunião da Confederação Nacional do Comércio* (Mimeografado). Brasília, DF: Ministério da Fazenda.
- Cardoso, F. H. (1993j, 1º de setembro). *Depoimento à CPI da desestatização* (Não Publicado). Brasília, DF: Senado Federal.
- Cardoso, F. H. (1993k, 14 de setembro). *Entrevista coletiva nos 3 meses do PAI* (Mimeografado). Brasília, DF: Ministério da Fazenda.
- Cardoso, F. H. (1993l, 5 de outubro). *Pronunciamento no V Congresso Brasileiro de Integração Municipal* (Mimeografado). Brasília, DF: Ministério da Fazenda.
- Cardoso, F. H. (1993m, 4 de novembro). *Discurso do Senhor Ministro de Estado da Fazenda, Senador Fernando Henrique Cardoso, em sessão plenária do Senado Federal* (Mimeografado). Brasília, DF: Ministério da Fazenda.
- Cardoso, F. H. (1993n, 18 de novembro). *Discurso na Comemoração do Ano Jubileu da Receita Federal* (Mimeografado). Brasília, DF: Ministério da Fazenda.
- Cardoso, F. H. (1993o, 24 de novembro). *Discurso perante o Conselho Monetário Nacional* (Mimeografado). Brasília, DF: Ministério da Fazenda.
- Cardoso, F. H. (1993p, 24 de novembro). *Reunião da Sudene* (Mimeografado). Brasília, DF: Ministério da Fazenda.
- Cardoso, F. H. (1993q, 30 de novembro). O plano é viável e já está sendo executado. *O Estado de S. Paulo*, p. 3.
- Cardoso, F. H. (1993r, 7 de dezembro). *Entrevista coletiva. Anúncio do plano econômico* (Mimeografado). Brasília, DF: Ministério da Fazenda.
- Cardoso, F. H. (1994a, 2 de março). Esquerda do PSDB reage contra aliança. *Folha de S. Paulo*.
- Cardoso, F. H. (1994b, 6 de março). É chato ser anti. Me confunde (Entrevista concedida a Ricardo Noblat e José Negreiros). *Correio Braziliense*, p. 4.
- Cardoso, F. H. (1994c, 12 de junho). Um país sem inflação. *Jornal do Brasil*.
- Cardoso, F. H. (1994d, 10 de julho). Cardoso planeja reforma radical do Estado (Entrevista concedida a Cristiana Lôbo e Bartolomeu Rodrigues). *O Estado de S. Paulo*, p. A-10.
- Cardoso, F. H. (1994e, 25 de julho). *Discurso por ocasião do lançamento do programa O Real e o Sonho* (Mimeografado). [Brasília]: [n.p.].
- Cardoso, F. H. (1994f, 24 de agosto). Viagem às ideias do líder nas pesquisas. *Veja*, pp. 20-27.

- 
- Cardoso, F. H. (1994g, 2 de outubro). A maturidade de um grande país. *Folha de S. Paulo*, Opinião, p. 1.
- Cardoso, F. H. (1994h). Sr. Presidente. *Revisa da Folha*, 3(130), 17-21.
- Cardoso, F. H. (1994i, 14 de dezembro). *Discurso de despedida do Senado Federal: filosofia e diretrizes de governo*. Brasília, DF: Presidência da República.
- Cardoso, F. H., & Serra, J. (1993). Parlamentarismo no Brasil. Como e porquê. In J. Serra, *Reforma política no Brasil: parlamentarismo x presidencialismo* (pp. 195-219). São Paulo, SP: Siciliano.
- Cardoso, F. H., & Toledo, R. P. (1998). *O presidente segundo o sociólogo. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Fiori, J. L. (1998). *Os moedeiros falsos* (4a ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Galvão, A. (2003). *Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Goldstein, L. (1998). Repensando a dependência após o Plano Real. *Estudos Avançados*, 12(33), 131-135.
- Gonçalves, R. S. (2018). *Teoria e prática em Fernando Henrique Cardoso: da nacionalização do marxismo ao pragmatismo político (1958-1994)* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Gramsci, A. (2000). *Cadernos do cárcere: notas sobre o Estado e a política*. (Vol. 3). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Gramsci, A. (2001). *Cadernos do cárcere: introdução ao estudo da filosofia* (Vol. 1). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Kay, C. (1998). *Relevance of structuralist and dependency theories in the neoliberal period: a Latin American perspective* (Working Paper Series No. 281). The Hague, Netherlands: Institute of Social Studies.
- Kahler, M. (1990). Orthodoxy and its alternatives: explaining approaches to stabilization and adjustment. In J. M. Nelson (Ed.), *Economics crisis and policy choice: the politics of adjustment in Third World* (pp. 33-61). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lahuerta, M. (1999). *Intelectuais e a transição. Entre a política e a transição* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Lima, P. L. S. R. (2015). *As desventuras do marxismo. Fernando Henrique Cardoso, antagonismo e reconciliação (1955-1968)* (Tese de Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.
- Limongi, F. (2012). Fernando Henrique Cardoso: teoria da dependência e transição democrática. *Novos Estudos CEBRAP*, 2012(94), 187-197.
- Löwy, M. (2000). *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen*. São Paulo, SP: Cortez.

- 
- Lukács, G. (2003). *História e consciência de classe. Estudos sobre a dialética marxista*. São Paulo, SP: Martins Fontes.
- Martins, E. L. (2008). *Marxismo e a universidade no Brasil. Um estudo sobre o Seminário Marx (1958-1964)* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Rodrigues, L. M. (2009). Fernando Henrique Cardoso: a ciência e a política como vocação. In A. Botelho, & L. M., Schwarcz (Orgs.), *Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país* (pp. 390-405). São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Rodrigues, L. (2011). *A produção social do marxismo universitário em São Paulo: mestres, discípulos e 'um seminário' (1958-1978)* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Rosales, O. (1988, abril). An assessment of the structuralist paradigm for Latin American development and the prospects for its renovation. *CEPAL Review*, 1988(34), 19-36.
- Sader, E. (2005). Nós que amávamos tanto o capital: fragmentos para a história de uma geração. *Sociologias*, 7(14), 150-177.
- Sallum, B., Junior. (1994). Transição política e crise de Estado. *Lua Nova*, 1994(32), 133-167.
- Santos, T. (2000). *A teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Sorj, B. (2001). *A construção intelectual do Brasil contemporâneo. Da resistência à ditadura ao governo FHC*. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar.
- Sunkel, O. & Zuleta, G. (1990, dezembro). Neo-structuralism versus neoliberalism in the 1990s. *CEPAL Review*, 1990(42), 35-51.
- Traspadini, R. (1999). *A teoria da (inter)dependência de Fernando Henrique Cardoso*. Rio de Janeiro, RJ: Topbooks.
- Vargas, T. P. (2009). Particularidades da formação do capitalismo brasileiro: polêmicas acerca do caráter da dependência no Brasil. *Cadernos CEMARX*, 2009(5), 141-154.
- Velasco e Cruz, S. C. (1999). Ideias do poder: dependência e globalização em F. H. Cardoso. *Estudos Avançados*, 13(37), 225-247.
- Williamson, J. (1994, 7 de agosto). Pai do "Consenso" endossa Real (Entrevista a Fernando Canizan). *Folha de S. Paulo*.

# Políticas públicas de inclusão digital: projeto Um Computador por Aluno no Ceará

**Fabiana Cristiane de Medeiros**

*Mestra em Planejamento e Políticas Públicas - UECE*

**Antonio Germano Magalhães Júnior**

*Pós-doutorado em Educação UFRN*

*Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará – UFC*

*Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UECE*

## Resumo

Este artigo descreve a implantação do projeto Um Computador por Aluno (UCA) enquanto política pública, a partir do modelo de inclusão digital de Mark Warschauer. Os governos têm implementado políticas públicas de inserção de tecnologias digitais de informação e comunicação (TDICs) na prática pedagógica, promovendo a inclusão digital e social. No Brasil, o governo implementou o UCA na tentativa de melhorar a educação básica, propiciar inclusão digital aos estudantes e suas famílias e incrementar a cadeia produtiva de tecnologia. Por meio de pesquisa qualitativa, descritiva e documental, este estudo aplica o modelo de inclusão digital de Mark Warschauer e identifica os recursos físicos, humanos, digitais e sociais do UCA no Ceará.

**Palavras-chave** tecnologias digitais de informação e comunicação; inclusão digital; políticas públicas; projeto um computador por aluno.

## Abstract

This article describes the deployment of the Brazilian One Computer per Student (UCA) project as a public policy, based on Mark Warschauer's digital inclusion model. Governments have deployed public policies to insert digital information and communication technologies (DICTs) into pedagogical practice, promoting digital and social inclusion. In Brazil, the government deployed the UCA in an attempt to improve basic education, provide digital inclusion for students and their families, and increase the technology production chain. Through qualitative, descriptive, and documentary research, this study applies Mark Warschauer's digital inclusion model and identifies the physical, human, digital, and social resources of the UCA in Ceará.

**Key words** digital information and communication technologies; digital inclusion; public policy; one computer per student project.

---

**Conhecer: debate entre o público e o privado**

2018, Vol. 08, nº 21

ISSN 2238-0426

DOI: 10.32335/2238-0426.2018.8.21.1125

Licença Creative Commons Atribuição

---

## Introdução

A inserção da tecnologia tem provocado mudanças inovadoras na educação, desenvolvendo sua prática para a pesquisa e a autonomia dos alunos. Autores como Prado, Borges e França (2011), Valente (1999, 2011), Almeida e Prado (2011), dentre outros, buscam mostrar as necessidades educacionais da sociedade contemporânea, na qual a tecnologia inserida ao currículo favorece a relação entre ensino e aprendizagem. Além disso, o uso da tecnologia na educação se torna uma ferramenta importante de inclusão digital, proporcionando diversas formas de acesso à informação e novas práticas culturais e educativas mediadas pelas tecnologias (Morin, 2000).

Nesse contexto, os governos têm implementado políticas públicas que fomentam a informática na educação, contribuindo para a melhoria da aprendizagem, e promovem a inclusão digital e social. Tais políticas públicas são manifestadas em programas, projetos e ações, com o intuito de diminuir as desigualdades existentes na sociedade e inserir as tecnologias digitais de informação e comunicação (TDICs) no contexto escolar (Helou, Lenzi, Abreu, Saiss, & Santos, 2011). Mais recentemente, países em desenvolvimento adotaram o modelo 1:1 (um computador por pessoa), com a distribuição de *laptops* de baixo custo nas escolas. No Brasil, o governo implementou o projeto Um Computador por Aluno (UCA), na tentativa de propiciar inclusão digital por meio da distribuição de *laptops* educacionais em escolas, bem como melhorar a educação básica pública e incrementar a cadeia produtiva de tecnologia (Santos, 2014).

Destaca-se que uma política de inclusão digital deve considerar não apenas o acesso físico a computadores e conexão em rede e infraestrutura, mas também outro conjunto de recursos, como a capacitação dos atores envolvidos, a disponibilização de conteúdos disponíveis e a possibilidade de criação de novos conteúdos, bem como a integração com a comunidade e a sociedade (Lazarte, 2000; Warschauer, 2006).

Metodologicamente, este estudo adota uma abordagem qualitativa, caracterizando-se como pesquisa descritiva, quanto ao seu objetivo, e documental, quanto aos seus procedimentos (Demo, 1994, 2000; Gil, 2010). A pesquisa com abordagem qualitativa enfoca o “universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”, que, por meio da pesquisa documental, produziu uma “riqueza de informações”, apoiada na interpretação e no aprofundamento do pesquisador sobre os temas *políticas públicas e inclusão digital*, além do próprio programa Um Computador por Aluno (Minayo, 2012, p. 21).

A pesquisa descritiva tem por finalidade identificar, registrar e analisar características, fatores ou variáveis que se relacionam com o fenômeno ou processo (Barros & Leheld, 2007). Descrevemos o processo de implementação do UCA enquanto política pública de inclusão digital.

---

Por fim, a pesquisa documental, além de fontes primárias de informação, como livros e artigos científicos, “recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, etc.” (Fonseca, 2002, p. 32). A pesquisa documental se amparou na literatura científica sobre as temáticas políticas públicas (Prá, 2002; Secchi, 2010; Souza, 2003, 2006) e *inclusão digital* (Bonilla & Pretto, 2011; Takahashi, 2000; Warschauer, 2006), disponível em livros, artigos, dissertações, teses e trabalhos apresentados em eventos. Destaca-se a própria produção científica da equipe que compunha o UCA no Ceará, que resultou na organização do livro *Lições do projeto Um Computador por Aluno: estudos e pesquisas no contexto da escola pública* (Castro, Silva, & Maia, 2015). A pesquisa documental também foi construída a partir documentos oficiais do governo, relatórios e legislação sobre a implementação do UCA no país e no Ceará. As informações sobre o UCA no Ceará foram obtidas por meio de análise do *site* local do projeto, mantido pelo Instituto UFC Virtual (n.d.), que coordenava o UCA no Ceará. A análise da massa documental recuperada possibilitou a identificação do contexto, da trajetória, da temporalidade, dos processos e dos atores sociais envolvidos no UCA.

As categorias de análise também foram selecionadas a partir da pesquisa documental; elas têm origem em Warschauer (2006). O autor enumera 4 recursos que devem compor uma ação de inclusão digital: a) recursos físicos; b) recursos humanos; c) recursos digitais; e d) recursos sociais. Utilizamos essas categorias como recorte para descrever a implementação do UCA no Ceará.

## Políticas públicas de inclusão digital

De acordo com Prá (2002), políticas públicas se referem ao conjunto de ações que transforma as demandas sociais em prioridade política e em objeto de decisões governamentais, visando a interferir nesses contextos sociais. Assim, a elaboração e implementação de políticas públicas consistem em programas de ação, utilizando dispositivos político-administrativos e de gestão pública, planejados visando a alcançar objetivos estabelecidos. Para Souza (2006, p. 69), as políticas públicas são

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente).

Dessa forma, aferimos que a política pública é resultado da correlação de forças estabelecidas pelas relações de poder, entre público e privado, grupos econômicos,

políticos, movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais (ONGs) e demais organizações da sociedade.

As políticas públicas são classificadas como políticas de Estado ou políticas de governo. Políticas de estado se referem a ações fundamentais e indispensáveis para a sociedade de determinado país, que perpassam as gestões de governo e são resultantes da consciência política dos governantes, da sociedade civil e do mercado econômico. Envolve programas voltados para a educação, a saúde e o trabalho, entre outras macroáreas. As políticas de governo são ações que têm origem em ideologias e planos partidários, planejadas para determinado período de tempo (mandato) e, após uma mudança de governo, as ações são descontinuadas ou substituídas por novas diretrizes do novo mandatário (Souza, 2006).

Gomes (2014) afirma que “a inclusão digital deve ser uma prioridade nas políticas públicas, dada a sua importância para o desenvolvimento igualitário da sociedade”. Para isso, torna-se importante a atenção do poder público, em parcerias com instituições (empresas privadas, escolas, universidades etc.) para o processo de inclusão digital.

Segundo Delgadillo, Gómez e Stoll (2002), as políticas públicas de inclusão digital exemplificam bem como o governo utiliza as políticas públicas para equilibrar a relação entre mercado econômico e sociedade civil. No Brasil, o governo desenvolveu ações de combate à exclusão digital por meio de massificação do acesso pela população aos computadores e à internet, barateando os custos dos equipamentos, incentivos fiscais para as empresas, disponibilização de espaços públicos para acesso às tecnologias e às redes de conexão etc. Essas iniciativas buscam reduzir as desigualdades, acelerar o desenvolvimento e difundir as TDICs como elemento central para o progresso social e econômico. Warschauer (2006, p. 21) elaborou um modelo de inclusão digital (Figura 1), apontando 4 conjuntos de recursos, que se relacionam interativamente com o uso efetivo das tecnologias.

**Figura 1.** Modelo de inclusão digital.



Fonte: Warschauer (2006, p. 76).

---

Os recursos físicos se referem ao acesso a tecnologia, computadores e conectividade. Relacionam-se a quem está conectado, o que pode ser feito e as iniciativas em vigência para conectar aqueles que ainda não estão. Segundo Warschauer (2006, p. 79), “o acesso físico equitativo em si não pressupõe capacidade equitativa de uso da TIC, que é influenciada por outros fatores”, como letramento, conteúdo e linguagem, educação e capital social.

Os recursos digitais abrangem os conteúdos e a linguagem, que colocam em evidência a produção global, o compartilhamento e o acesso pelos diferentes tipos de usuários etc. Os “governos, as organizações não governamentais e os grupos comunitários que procuram utilizar a internet em favor do desenvolvimento social têm de prestar muita atenção na questão de criação de conteúdo digital novo” (Warschauer, 2006, p. 121).

Os recursos humanos se referem às iniciativas de educação e letramento digital. Warschauer (2006) vislumbra que os recursos humanos constituem o elo entre o recurso digital e o sujeito. A definição de letramento, no âmbito digital está associada às habilidades de uso das tecnologias e de compreensão dos conteúdos disponíveis nas páginas da internet. Diz respeito à formação dos indivíduos, sendo necessário pensar na tecnologia além do uso de modo instrumental, mas fazer o cidadão entender o que fazer com essas tecnologias. Investir na formação dos professores também é primordial, visto que são responsáveis pela formação de nossos estudantes (Silva, 2016).

Os recursos sociais são as comunidades e instituições que abordam as relações sociais no ciberespaço, entendendo a internet como amplificadora do capital social das pessoas, assim como a importância do envolvimento da sociedade civil nas iniciativas de inclusão digital. É nesse recurso que se observa a relevância da participação ativa das comunidades no desenvolvimento de projetos e na preservação de sua infraestrutura no ciberespaço.

Portanto, ao observarmos todos os recursos que Warschauer (2006) enumera em um modelo de inclusão digital, percebemos que, além da capacitação no uso da tecnologia, eles são importantes para a formação de pensamento crítico e participativo do sujeito, que se insere na sociedade da informação e poderá contribuir no processo da produção de novos conhecimentos. Esse modelo constitui peça fundamental para descrever a implantação do UCA no Ceará.

## **O projeto Um Computador por Aluno no Brasil**

O UCA tem sua origem no movimento mundial denominado *One Laptop per Child* (OLPC), que utiliza a metodologia 1:1, ou seja, um computador por criança (Warschauer, 2006). O movimento OLPC foi apresentado no Fórum Econômico Mundial, em janeiro de 2005, na cidade de Davos, na Suíça, pelo pesquisador e educador americano Nicholas Negroponte, que vinha desenvolvendo estudos no MediaLab do Massachusetts Institute of Technology (MIT), em Boston, nos Estados Unidos da América (EUA). Na ocasião,

---

Negroponete apresentou aos representantes dos governos do mundo todo um protótipo de computador portátil, de baixo custo, que vinha utilizando em experiências educacionais (Alvarez, 2015).

O então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que estava presente em Davos, foi apresentado a Negroponete e ao protótipo do computador e assumiu o desafio de montar um programa público de distribuição de *laptops* nas escolas brasileiras. Foi constituído um grupo de trabalho interministerial, coordenado pela própria Presidência da República, para agilizar as ações e facilitar a tomada de decisões, com representantes do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). O MCT participaria com a avaliação e validação da infraestrutura de rede Wi-Fi necessária nos municípios que participariam. O MEC forneceria os *laptops* educacionais e assumiria a interlocução com as secretarias de educação estaduais e municipais, bem como as instituições de Ensino Superior (IES), que seriam as responsáveis pela formação docente no uso da tecnologia e dos novos conteúdos digitais (Alvarez, 2015).

Criou-se um grupo pesquisas e apoio pedagógico, formado por educadores, pedagogos, pesquisadores e cientistas da computação, intitulado Grupo de Trabalho UCA (GTUCA) (Almeida, 2014; Brasil, 2005). No começo de 2006, 3 instituições foram convocadas para integrar o GTUCA, para a implementação do projeto e a avaliação dos modelos de computadores: o Centro de Pesquisa Renato Archer (Cenpra); a Fundação Centro de Referência em Tecnologias Inovadoras (Certi); e o Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológicos (LSI). Em fevereiro de 2007, o GTUCA lançou o documento denominado “Projeto Base do UCA”, expondo as diretrizes para a implementação do UCA, bem como os requisitos pedagógicos, técnicos e de infraestrutura que deveriam ser atendidas pelas escolas para sua execução, que se iniciaria a partir daquele momento.

### **Pré-piloto**

A fase conhecida como pré-piloto se iniciou em 2007, com a implantação do UCA em 5 escolas públicas, para que fossem testados diferentes protótipos de *laptop*, recebidos por doação de 3 empresas: a própria OLPC, a Intel e a Encore. As 5 escolas estavam espalhadas por 5 municípios do país: São Paulo-SP, Porto Alegre-RS, Palmas-TO, Piraí-RJ e Brasília-DF. A intenção era avaliar o projeto em 5 cidades com realidades muito diversificadas, tendo escolas pequenas, grandes, com e sem laboratório de informática, com histórico, experiências, administração curricular, correlação administrativa e estrutura física bastante distintas. Tal avaliação ajudaria na multiplicação e ampliação posterior do modelo por todo o país (Almeida, 2014).

Então, o GTUCA passou a atuar em 3 frentes: a) GT Formação, formado por representantes do MEC e de IES, voltado para a orientação e formação pedagógica dos gestores escolares e professores; b) GT Pesquisa, que buscava a aplicação de teorias e

---

metodologias de ensino a partir da inserção e o uso da tecnologia, resultados alcançados, referências curriculares etc.; e c) GT Avaliação, que diagnosticava e avaliava os processos envolvidos e o impacto didático do uso cotidiano dos *laptops*.

A partir de relatos dos atores envolvidos nas 5 escolas, bem como com dados de visitas técnicas, o GTUCA elaborou o documento *Princípios orientadores para o uso pedagógico do laptop na educação escolar*, com diretrizes pedagógicas sobre o uso do *laptop* educacional, a ser seguidas na fase seguinte de ampliação do projeto. O Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados também divulgou o relatório UCA: *a experiência brasileira*, que avaliou a experiência do UCA como um importante projeto de disseminação das TDICs nas escolas, melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, sendo a inclusão digital decorrência natural da utilização frequente dessas tecnologias (Brasil, 2008, p. 52). Como esperado, um dos principais problemas apontados por esse relatório se relacionava com a precária infraestrutura existente nas escolas.

Finalizando esse ciclo pré-piloto de avaliação e relatos das iniciativas e lições aprendidas nesse período e visando a servir como guia para a ampliação do UCA foi lançada a série de 3 documentos *Preparando para expansão: lições da experiência piloto brasileira na modalidade Um Computador por Aluno*, que abrangia o contexto das escolas, a infraestrutura e as questões técnicas, bem como problemas e soluções relacionados à gestão da escola (Brasil, 2010a, 2010b, 2010c). Com a apresentação dessas primeiras avaliações, o governo lançou um edital em novembro de 2007, para a compra de *laptops*. Contudo, por causa do alto valor das ofertas, o governo recuou da licitação, visando a negociar preços mais acessíveis.

### **Piloto e UCA-Total**

Em 2009, o Governo Federal iniciou uma nova licitação para a aquisição de 150 mil *laptops*. O consórcio vencedor apresentou *laptops* fabricados ao custo unitário de R\$ 550,00, com tela de cristal líquido de 7 polegadas, memória de 512 Mb, HD de 4 GB, peso de 1,5 kg e bateria com autonomia mínima de 3 horas.

Em 2010, a aquisição dos *laptops* é concluída e o UCA é ampliado para cerca de 300 escolas públicas de todas as unidades da Federação, selecionadas entre as candidaturas apresentadas pelas secretarias de educação estaduais e municipais junto ao MEC. O Governo Federal assumiu o fornecimento dos *laptops* para as escolas, bem como a melhoria ou mesmo a implantação de internet, a formação continuada dos professores e alunos e o fornecimento de conteúdos digitais. Os governos estaduais e municipais estariam envolvidos na adequação das escolas, por meio de suas secretarias de educação e das equipes escolares.

Concomitantemente ao projeto piloto, o Governo Federal deu início a uma segunda frente de ação do UCA, denominada UCA-Total. Inicialmente, foram selecionados 5

---

municípios, onde todas as suas escolas seriam contempladas com a tecnologia. Foi selecionado um município de cada região do país: Tiradentes-MG (Sudeste); Santa Cecília do Pavão-PR (Sul); Terenos-MS (Centro-Oeste); Barra dos Coqueiros-SE (Nordeste); e São João da Ponta-PA (Norte). Com esse conjunto formado, decidiu-se, ainda, pela inclusão no UCA-Total do município de Caetés-PE – cidade natal do então presidente Lula.

As 300 escolas participantes da fase piloto do UCA, mais as escolas dos 6 municípios do UCA-Total, contavam com processo de formação de gestores e professores. A capacitação, denominada Formação Brasil, tinha caráter semipresencial, com carga horária de 180 horas, e foi elaborada pelo GT Formação do GTUCA. As IES em cada estado eram as responsáveis por coordenar e executar a formação junto às escolas estaduais e municipais de sua região. O conteúdo da formação estava dividido em 5 módulos obrigatórios: a) apropriação tecnológica; b) Web 2.0; c) formação de professores e formação de gestores; d) elaboração de projetos; e e) sistematização da formação na escola. Notamos, assim, que a formação tem foco na realidade escolar e na chegada dos *laptops*, promovendo uma integração entre a teoria e a prática e contemplando o reconhecimento da máquina e seu uso pedagógico, aprendizagem por projetos, portais de conteúdos e objetos virtuais de aprendizagem.

## **ProUCA**

O Governo Federal publicou a Medida Provisória n. 472, de 15 de dezembro de 2009, posteriormente convertida na Lei n. 12.249 (2010). Essa fase do UCA, denominada ProUCA, caracteriza-se pela ata de registro de preços do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), permitindo que os estados e municípios comprassem os computadores com recursos próprios ou mesmo por meio de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Resolução n. 17, 2010).

Para fins de esclarecimentos sobre as etapas de implementação do UCA no Brasil, na fase pré-piloto, os *laptops* foram doados por empresas ao Governo Federal, objetivando o teste de suas máquinas nas escolas. Na fase piloto, os computadores foram financiados pelo Governo Federal e distribuídos para as escolas estaduais e municipais. Na fase ProUCA, os Estados e municípios interessados deviam comprar os equipamentos com fundos próprios ou por meio de financiamento. Assim, não há formalmente uma data que determine o término da fase piloto do UCA e o começo do ProUCA. A possibilidade dos estados e municípios aderirem ao ProUCA já estava prevista na Lei n. 12.249 (2010), mesmo ano que marca o início da fase piloto.

A Lei n. 12.249 (2010) instituía ainda o Regime Especial de Aquisição de Computadores para Uso Educacional (Recompe), que concedia benefícios fiscais para a aquisição de computadores para fins educacionais, no âmbito das redes públicas da educação básica.

---

Dando continuidade a ações para a inserção de tecnologias móveis na educação, em 2012 o Governo Federal, também por meio do MEC, lançou edital para licitar a compra de quase 600 mil *tablets* para ser distribuídos em aproximadamente 58 mil escolas da educação básica. A compra foi efetivada em 2012. Os *tablets* educacionais do MEC eram dotados de aplicativos e conteúdos, produzidos por instituições nacionais e estrangeiras, para o trabalho com as diversas áreas do conhecimento. Isso permitiria aos professores acesso a um grande número de referências para preparar suas aulas (Maia & Barreto, 2012; Savarese, 2012).

Esse panorama geral apresenta o UCA como uma política pública de inclusão digital na educação, cuja relevância decorre de sua abrangência e seu potencial para a promoção da inclusão digital nas escolas públicas do país, favorecendo a população menos favorecidas socialmente ou mesmo distante das grandes metrópoles. A seguir se descreve a implementação do UCA no Ceará, com foco nos recursos que compõem o modelo de inclusão digital de Warschauer (2006).

## A implementação do UCA no Ceará

### Recursos físicos: tecnologia e conectividade

Os recursos físicos se referem ao acesso à tecnologia: computadores e conectividade. Segundo Warschauer (2006, p. 79), “o acesso físico equitativo” deve ser a primeira ação pensada em uma política de inclusão digital.

O UCA chegou ao Ceará na fase piloto, a partir de 2010, e contemplou a distribuição de *laptops* educacionais em 9 escolas de 8 municípios: Barreira (EMEIF Antônio Julião Neto); Crato (EEM Joaquim Valdevino de Brito); Fortaleza (EMEIF Monteiro Lobato e EEFM Estado do Paraná); Iguatu (EEFM Francisco Holanda Montenegro); Jijoca de Jericoacoara (EMEIF Senador Carlos Jereissati); Quixadá (EEFM José Martins Rodrigues); São Gonçalo do Amarante (EMEIF Poetisa Abigail Sampaio); e Sobral (EEFM Profissional São José). Nenhum município do Ceará foi selecionado para ser UCA-Total – ação do UCA em que todas as escolas da cidade recebiam *laptops* educacionais para cada aluno e professor.

O MEC designou o Instituto UFC Virtual, unidade acadêmica da Universidade Federal do Ceará (UFC), para coordenar o UCA localmente, em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e as secretarias de educação estadual e municipais. O Instituto UFC Virtual também atuava como IES Global, e ficou encarregado pela formação das equipes das IES que atuariam no UCA nos estados do Maranhão, do Piauí e do Rio Grande do Norte (Instituto UFC Virtual, 2014).

As escolas receberam o Uquinha, como ficou conhecido informalmente o *laptop*, que apresentava as seguintes configurações de *hardware*: tela de cristal líquido de 7 polegadas, processador Intel Atom 1.6, memória de 512 Mb, HD de 4 GB, *webcam*, redes *wireless* e

---

*mesh*, dispositivo antifurto, peso de 1,5 kg e bateria com autonomia mínima de 3 horas. O *laptop* educacional possuía um desenho exclusivo, projetado para garantir portabilidade e usabilidade, com resistência a impactos e quedas, reduzindo a possibilidade de danos ao equipamento (Brasil, 2010a).

Originalmente, o Uquinho vinha com o sistema operacional *Metasys Classmate*, com características especiais para o ambiente educacional: “pacote de programas educativos, games, planilha, ferramenta de texto, navegador *web*, comunicador instantâneo, aplicativos para a criação e edição de áudios, vídeos e fotos” (Metasys, 2016). Contudo, o Relatório UCA-Ceará aponta um baixo desempenho do sistema operacional *Metasys*. A equipe, após experimentação e análise do desempenho da máquina, selecionou uma versão do sistema Ubuntu, desenvolvida na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), chamada Ubuntuca. Segundo esse relatório:

Sete escolas migraram para essa versão, somente uma permaneceu com o *Metasys*. A Escola Senador Carlos Jereissati, localizada em Jijoca de Jericoacora, customizou sua própria versão do Ubuntu, a fim de personalizar os programas conforme a necessidade dos alunos e professores, nomeando-o de UCAbuntu (Instituto UFC Virtual, 2014, p. 5).

Originalmente o Uquinho já vinha com alguns *softwares* educacionais: calculadora científica (*Kcalc*), bloco de notas (*Kedit*), aprendizado infantil (*Kturtle* e *Squeak*), arte e música (Tux Paint), digitação (Tux Typing), matemática (*Tux Math*). Esses *softwares* eram detalhados e trabalhados na formação pedagógica onde cada professor adequava aos conteúdos que ministrariam em sala de aula.

Em janeiro de 2010 teve início uma análise da infraestrutura das 9 escolas selecionadas. Foram avaliadas as instalações físicas, a viabilização de dispositivos e/ou equipamentos antifurto e a organização da sala de aula, “no que se refere à adequação do mobiliário e da distribuição das carteiras escolares, permitindo maior interação e melhor acesso dos professores a cada aluno” (Instituto UFC Virtual, 2014, p. 4).

Esse diagnóstico revelou que as escolas tinham rede elétrica monofásica, salas sem a devida ventilação e/ou refrigeração, mobiliário inadequado para o uso e armazenamento de computadores e não tinham redes de acesso a internet sem fio. Após 4 anos do início da implementação, o Relatório UCA-Ceará já indica um quadro diferente. As escolas UCA-Ceará passaram por adaptações em sua infraestrutura, como: reforma das instalações elétricas, com adaptação para rede trifásica, para receber aparelhos de ar-condicionado nas salas de aula e o uso e carregamento do Uquinho, instalação de internet banda larga e redes sem fio, aquisição de armários e salas-forte, dentre outras melhorias, como a aquisição de carteiras

---

escolares para o uso em sala de aula do *laptop* educacional e a construção de novas salas de aula.

### **Recursos humanos: letramento**

Os recursos humanos se referem às iniciativas de educação e letramento digital, que constituem, assim, o elo entre o recurso digital e o sujeito (Warschauer, 2006). Torna-se necessário planejar e implementar, junto com a distribuição da tecnologia, uma formação para ir além do uso da tecnologia de modo instrumental. E, no âmbito escolar, investir na formação dos professores é primordial, visto que serão eles os responsáveis diretos pela formação dos estudantes (Silva, 2016). No UCA, a formação foi desenvolvida pelo Grupo de Trabalho Formação, do GTUCA, e denominada Formação Brasil. Para desenvolver a Formação Brasil no Ceará, criou-se uma equipe interdisciplinar, com professores e colaboradores do próprio Instituto UFC Virtual, e profissionais do Núcleo de Tecnologia Educacional (NTE) e das secretarias de educação. A essa equipe, que denominamos UCA-Ceará, caberia o planejamento e a execução do programa de capacitação para o uso pedagógico do *laptop* educacional, com vistas a preparar os educadores da escola para atuar como multiplicadores da ação.

Em sua primeira etapa, priorizava a familiarização do professor com o equipamento, tanto *hardware* como *software*, que fazia parte do Uquina. A seguir, o professor experimentava e testava, do ponto de vista pedagógico, esses recursos. Na terceira etapa vinha o planejamento e a pesquisa de atividades para o uso com os alunos, ou seja, inserção da tecnologia na sala de aula, seguida da próxima etapa, que é a realização dessas atividades. Na quinta etapa, os professores socializam entre si o que realizaram, os desafios e os pontos positivos e negativos.

A formação tinha 180 horas-aula e iniciou-se no segundo semestre de 2010. Seu conteúdo era composto por 5 módulos, de caráter semipresencial, ofertados a partir da plataforma virtual Sócrates, da UFC:

- **Módulo 1** – Apropriação tecnológica do *laptop* (sistema operacional, navegadores, softwares educacionais);
- **Módulo 2** – Ferramentas da Web 2.0 (*blogs*, objetos de aprendizagem, *Google Drive*, *Google Maps*, redes sociais, *Cmptools*, *Slideshare*, *Flickr*);
- **Módulo 3** – Os professores planejaram e implementaram práticas com uso das TDICs e os gestores discutiram estratégias de integração entre essas tecnologias e as dimensões teóricas e metodológicas das escolas;
- **Módulo 4** – Elaboração de projetos de trabalho com aspectos relacionados ao currículo e à convergência de mídias e tecnologias de educação existentes nas escolas; e
- **Módulo 5** – Construção do Projeto de Gestão Integradas das Tecnologias ao

---

Currículo (Progitec), alinhado ao projeto político pedagógico da escola.

Além do conteúdo oficial da formação, ocorreram oficinas enfocando alguns conteúdos complementares, visando a reparar necessidades específicas dos professores, como *WebQuest*, *GeoGebra*, ferramentas do Google; ambientes interativos e objetos educacionais, dentre outras.

A formação no Ceará estava prevista para ser desenvolvida entre os anos de 2010 e 2012. Entretanto, durante esse período haveria saída e entrada de professores temporários e, conseqüentemente, o quadro de professores seria quase integralmente renovado nas 9 escolas, e em 2013 haveria mudança nas equipes de gestores escolares. Dessa forma, o UCA foi renovado pelo MEC por mais um ano, indo até o final de 2013, visando a capacitar os novos docentes e gestores que entrariam nas escolas.

Além da formação para professores e a equipe de gestores escolares, desenvolveu-se nas escolas um projeto de formação de alunos monitores, para que pudessem atuar como auxiliares dos professores em sala de aula, na distribuição e devolução do Uquinho, armazenamento, carregamento elétrico, bem como enquanto multiplicadores junto com a turma.

### **Recursos digitais: conteúdos**

Os recursos digitais abrangem os conteúdos e a linguagem, que colocam em evidência a produção global, o compartilhamento e o tipo de acesso pelos diferentes tipos de usuários etc. O Governo Federal disponibilizou conteúdos digitais e criou dois portais educacionais: a) o Portal do Professor, com mais de 9 mil objetos educacionais, que alinharia os conteúdos de cada disciplina ao uso do *laptop* educacional e informava os professores sobre cursos de capacitação; e b) o Portal do Aluno, destinado aos discentes, também com conteúdos digitais. Na implantação do UCA no Ceará, buscou-se conscientizar os professores sobre o uso das funcionalidades desses portais para a inserção dos *laptops* educacionais na sala de aula.

Desde a formação, incentivava-se a inserção da tecnologia no cotidiano escolar, com a realização de aulas utilizando o *laptop* educacional. O Relatório UCA-Ceará aponta que, de 2010 a 2014, foram realizadas centenas de aulas com o uso do Uquinho. Os professores inseriam o *laptop* educacional nos conteúdos ministrados em sala de aula, utilizando as ferramentas disponíveis dinamizando os tópicos abordados, a interação com os alunos e próprio processo de ensino e aprendizagem.

Alguns docentes criavam fóruns de discussão para discutir os assuntos abordados em sala de aula, compartilhar outros materiais de consulta relacionados com os assuntos da disciplina, a exemplo de vídeos, fotos, *sites* etc. Com isso, “os alunos perceberam-se como construtores ao escrever e repassar esse conhecimento para as redes, sendo assim,

---

também responsáveis pela análise e compreensão do conteúdo” (Instituto UFC Virtual, 2014, p. 25).

Outras atividades realizadas contemplavam: criação de *blogs* por disciplina, turma ou escola; aulas de campo no bairro ou cidade, utilizando a tecnologia para registrar fotos ou vídeos; preparação de *slides* e apresentação de seminários pelos alunos usando o *laptop*; pesquisas na internet sobre os assuntos abordados nas aulas; produção de diversos gêneros textuais, utilizando os editores de texto. Sobre a produção de *blogs*, o Relatório UCA-Ceará destaca o uso do *blog* da EMEIF Senador Carlos Jereissati, em Jijoca de Jericoacoara:

[...] notícias gerais sobre os eventos escolares; agendamento de aulas com o *laptop*; agendamento de pesquisas dos alunos no contraturno com controle da frequência para que os pais tivessem como checar a ida do(a) filho(a) à escola; acesso ao boletim pelas famílias; divulgação de aulas e conteúdos; períodos para avaliação da aprendizagem; enquetes sobre temáticas diversas; realização de atividades avaliativas virtualmente, dentre outras (Instituto UFC Virtual, 2014, p. 13).

Outro destaque é o *blog* Um Mundo de Informações, desenvolvido na EMEIF Monteiro Lobato em parceria com outras escolas de Fortaleza. O *blog* consistia em um portal de notícias produzidas pelos próprios estudantes, possibilitando o desenvolvimento do senso investigativo, da busca por informação, da organização, análise e interpretação de dados. Dessa forma, o *blog* dinamizava a aprendizagem dos alunos na área de tratamento de informação, trabalhando atividades com gráficos, assunto do currículo de Matemática (Pontes, Castro, & Cavalcante, 2015).

Dados estatísticos referentes a número de matrículas e evasão escolar confirmam os resultados da inserção do Uquinha na sala de aula. Em 7 escolas houve aumento do número de alunos matriculados desde o início do UCA, em 2010. O Relatório UCA-Ceará aponta a queda na evasão na série a partir do início do programa. Assim, a chegada da tecnologia nas escolas, tornando os professores e alunos em consumidores e produtores de informação, dinamiza o ambiente escolar, refletindo aumento do desempenho dos alunos a partir da implantação do projeto.

## **Recursos sociais: comunidades**

Os recursos sociais são as comunidades e instituições que abordam as relações sociais no ciberespaço, entendendo a internet como amplificadora do capital social das pessoas, assim como a importância do envolvimento da sociedade civil nas iniciativas de inclusão

---

digital. A implantação do UCA permitia o engajamento de todos os atores sociais da escola: discentes, docentes, gestores e, também, família e comunidade. Os professores faziam a formação, em algumas ocasiões contavam com alunos monitores e multiplicadores no uso do *laptop* no uso em sala de aula.

Em algumas escolas era permitido que os alunos levassem o *laptop* para casa, onde, em muitos casos, a família nunca havia tido qualquer contato com a tecnologia. Na EMEIF Monteiro Lobato foi desenvolvido o projeto Escola de Pais e Educadores, com o objetivo de inserir as famílias digitalmente junto com seus filhos alunos. “Os pais participavam de oficinas de digitação, criação de *e-mail*, *blogs*, redes sociais e aprendiam a usar algumas ferramentas no computador” (Instituto UFC Virtual, 2014, p. 14).

Inserir a comunidade também faz parte dos recursos sociais em um projeto de inclusão digital. No projeto Eu Conheço o Meu Bairro, também desenvolvido na EMEIF Monteiro Lobato, os alunos eram incentivados a conhecer a história de seu bairro, reconhecendo-se como parte dessa história e, ao mesmo tempo, dialogavam com conteúdos de História e Geografia, entendendo como os agrupamentos humanos ocupam o espaço urbano, as mudanças que ocorreram na cidade com a constituição dos bairros. Tudo isso com a interação entre aluno e *laptop* educacional, como indica o Relatório UCA-Ceará:

Diante da curiosidade dos alunos da sala em conhecer a origem do nome do bairro onde residem, criou-se a oportunidade de pesquisar a história do bairro Prefeito José Walter. [...] As ações no decorrer do projeto se deram por meio de debates e pesquisas na internet sobre a origem do bairro, a localização da escola e da sua casa no mapa através do *Google Maps*, levantamento de dados sobre quem mora e estuda no mesmo bairro, entrevista a moradores antigos, aula de campo com passeio pelo bairro e registro das imagens por meio da *webcam* dos *laptops* (Instituto UFC Virtual, 2014, p. 15).

Outro exemplo de implementação de recursos sociais dentro do UCA é relatado por L. L. V. Lima e M. S. S. Lima (2015). As autoras relatam algumas experiências de interculturalidade entre escolas UCA no Ceará e entre escolas UCA e outras instituições, inclusive internacionais. O projeto Nossos Lugares no Mundo buscava integrar o conteúdo curricular e aspectos culturais de 2 municípios com escolas participantes no UCA, Barreira e Fortaleza. As turmas do 5º ano do Ensino Fundamental se comunicavam e trocavam informações por meio do *blog* homônimo ao projeto (Projeto Nossos Lugares no Mundo, 2011) e participavam de atividades presenciais com 2 estudantes universitários americanos que participavam de um projeto de intercâmbio no Brasil (L. L. V. Lima & M. S. S. Lima, 2015). Outro projeto de interculturalidade foi o Vizinhança Americana, em que uma turma do 5º ano da escola UCA em São Gonçalo do Amarante trocaram experiências com uma turma

---

equivalente de uma escola da cidade de Logan, em Utah, nos EUA. Os alunos utilizavam o Uquinha para pesquisa na internet, para conhecer temas da cultura americana, e produziam conteúdos como textos, vídeos e *slides* (L. L. V. Lima & M. S. S. Lima, 2015).

Destaca-se, também, que o desenvolvimento do UCA mobilizou pesquisadores e possibilitou a realização de estudos sobre a inserção e o uso dos *laptops* educacionais. Segundo Castro, Silva e Maia (2015, p. 13):

Ao longo da existência oficial do projeto, foram realizados eventos nacionais, como as três edições do workshop<sup>1</sup> sobre formação e experiências educacionais no programa Um Computador por Aluno [...] e regionais como o Seminário UCA-Ceará, com três edições realizadas. As experiências realizadas nas escolas cearenses foram também registradas em um documentário (Instituto UFC Virtual, 2013).

Os Seminários UCA-Ceará ocorreram nos anos de 2012, 2013 e 2014, organizados pelo Instituto UFC Virtual, e reuniram as escolas participantes do projeto para compartilhamento de sua realidade e troca de experiências. Além desses eventos e do documentário, destaca-se a produção bibliográfica do Grupo UCA-Ceará, em especial a publicação do livro *Lições do projeto Um Computador por Aluno: estudos e pesquisas no contexto da escola pública* (Castro, Silva, & Maia, 2015), uma coletânea de relatos de pesquisa sobre as ações desenvolvidas nas 9 escolas UCA.

## Considerações finais

Ao descrever a trajetória do UCA, desde sua concepção, passando pelas avaliações e pesquisas acerca de suas fases, bem como cada um dos recursos do modelo de inclusão digital representados no UCA, confirmamos sua natureza completa enquanto política pública de inclusão digital na educação. O UCA, além do acesso físico, proporcionou capacitação para o uso da tecnologia e constituiu um espaço para a formação de pensamento crítico e participativo dos sujeitos envolvidos (alunos, professores, gestores da escola, famílias, comunidade), tornando-os membros ativos da sociedade da informação. A descrição da implantação do UCA o aponta como um projeto pioneiro de inserção das TDICs na educação básica e, especificamente no Ceará, sinaliza os desafios que uma política pública dessa natureza enfrenta, ficando para os governantes que vieram e virão o panorama a ser seguido.

---

<sup>1</sup> Antes denominado WUCA, o workshop alterou seu nome e formato, discutindo as tecnologias móveis de forma geral sob a denominação “Workshop sobre Tecnologias Móveis na Educação”.

---

O UCA, além de investir na aquisição e distribuição de tecnologia, centrou esforços na formação dos atores sociais envolvidos, na produção e disseminação dos conteúdos e na integração da comunidade escolar com a chegada do *laptop* educacional. Certamente, outras pesquisas apontariam que esse cenário se multiplica por todo o território nacional. O UCA alterou profundamente a ação pedagógica do professor, que passou a diversificar seu planejamento e suas atividades em sala de aula, articulando os conteúdos com o Uquinho e o universo disponível nele e por meio dele, com pesquisa na internet, criação de *blogs* educacionais e outras atividades. Também levou professores e alunos a atravessar os muros das escolas, por meio de aulas de campo em que utilizavam o *laptop* para fotos, vídeos, relatórios e edição, ou mesmo atividades de interculturalidade, com alunos de outras escolas, de outros municípios ou até de outros países. Levou até as famílias, muitas pela primeira vez, o contato com um computador e a internet.

As escolas, além de melhorias em sua infraestrutura física, apresentaram avanços em seus indicadores de rendimento escolar, com a elevação de notas em avaliações e do número de matrículas, bem como a redução do abandono. Isso reflete diretamente em indicadores qualitativos, como o crescimento do letramento e fluência digital, além da participação, interação e compreensão das aulas.

Contudo, infelizmente, o Brasil ainda caminha para se consolidar na implementação de política públicas de Estado que perpassem os interesses de mandatos/governos, mercado e partidos políticos. A trajetória do UCA finaliza com a descontinuidade e a ruptura de uma ação pioneira de inclusão digital e social. Independente da tecnologia a utilizar, os governantes devem continuar desenvolvendo ações de inserção da tecnologia em sala de aula e a educação, assim como os estudos sobre políticas públicas, deve continuar avançando nesse cenário da inclusão digital na escola, com a utilização da tecnologia em sala de aula e as transformações pedagógicas decorrentes, como a avaliação e implementação de ações, a inclusão da comunidade escolar, a infraestrutura, a conexão à internet e a formação dos professores, entre outros temas relacionados.

## Referências bibliográficas

- Almeida, A. C. F. (2014). *Programa um Computador por Aluno: as práticas pedagógicas desenvolvidas com o uso do laptop* (Tese de Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP.
- Almeida, M. E. B., & Prado, M. E. B. B. (2011). Indicadores para a formação de educadores para a integração do laptop na escola. In M. E. B. Almeida & M. E. B. B. Prado (Orgs.), *O computador portátil na escola: mudanças e desafios nos processos de ensino e aprendizagem*. São Paulo, SP: Avercamp.
- Alvarez, C. S. (2015). *O projeto “Um Computador por Aluno” no Brasil: uma história e experiência por concluir* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.

- 
- Barros, A. J. P., & Lehfeld, N. A. S. (2007). *Fundamentos de metodologia científica* (3a ed.). São Paulo, SP: Makron.
- Bonilla, M. H. S., & Pretto, N. (Orgs.). (2011). *Inclusão digital: polêmica contemporânea*. Salvador, BA: Ed. UFBA.
- Brasil. (2005). *Reunião de trabalho: utilização pedagógica intensiva das TIC nas escolas*. Brasília, DF: Ministério da Educação.
- Brasil. (2008). *Um computador por aluno: a experiência brasileira*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.
- Brasil. (2010a). *Preparando para a expansão: lições da experiência piloto brasileira na modalidade Um Computador por Aluno: relatório de sistematização I – síntese das avaliações dos experimentos UCA iniciais*. Brasília, DF: Ministério da Educação.
- Brasil. (2010b). *Preparando para a expansão: lições da experiência piloto brasileira na modalidade Um Computador por Aluno: relatório de sistematização II – orientações a gestores para o plano de expansão*. Brasília, DF: Ministério da Educação.
- Brasil. (2010c). *Preparando para a expansão: lições da experiência piloto brasileira na modalidade Um Computador por Aluno: relatório de sistematização III – guia de implementação, monitoramento e avaliação*. Brasília, DF: Ministério da Educação.
- Castro, J. A., Filho, Silva, M. A., & Maia, D. L. (Orgs.). (2015). *Lições do projeto Um Computador por Aluno: estudos e pesquisas no contexto da escola pública*. Fortaleza, CE: Ed. UECE.
- Delgadillo, K., Gómez, R., & Stoll, K. (2002). *Telecentros comunitários para o desenvolvimento humano: lições sobre telecentros comunitários na América Latina e Caribe*. Quito, Equador: Fundação Chasquinet.
- Demo, P. (1994). *Pesquisa e construção do conhecimento: metodologia científica no caminho de Habermas*. Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro.
- Demo, P. (2000). *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo, SP: Atlas.
- Fonseca, J. J. S. (2002). *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza, CE: UEC.
- Gil, A. C. (2010). *Como elaborar projetos de pesquisa* (5a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Gomes, R. T. (2014). *A inclusão digital e seu papel de inclusão/inserção social*. Recuperado de <http://jus.com.br/artigos/27868/a-inclusao-digital-e-seu-papel-de-inclusao-insercao-social>
- Helou, A. R. H. A., Lenzi, G. K. S., Abreu, A. D., Saiss, G., & Santos, N. (2011). Políticas públicas de inclusão digital. *Revista Novas Tecnologias na Educação*, 9(1).
- Instituto UFC Virtual. (2013, 29 de novembro). *Projeto UCA*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=GtV6a27JXNE&feature=youtu.be>
- Instituto UFC Virtual. (2014). *Relatório UCA no Estado do Ceará*. Fortaleza, CE: Autor.
- Instituto UFC Virtual. (n.d.). *Programa UCA*. Recuperado de <http://uca-ce.blogspot.com/p/projeto-uca.html>

- 
- Lazarte, L. (2000). Ecologia cognitiva na sociedade da informação. *Ciência da Informação*, 29(2), 43-51.
- Lei n. 12.249. (2010, 11 de junho). Cria o Programa Um Computador por Aluno – PROUCA. Brasília, DF.
- Lima, L. L. V., & Lima, M. S. S. (2015). Experiências de interculturalidade com o uso do *laptop* educacional. In J. A. Castro, Filho, M. A. Silva, & D. L. Maia. (Orgs.), *Lições do projeto Um Computador por Aluno: estudos e pesquisas no contexto da escola pública*. Fortaleza, CE: Ed. UECE.
- Maia, D. L., & Barreto, M. C. (2012). Tecnologias digitais na educação: uma análise das políticas públicas brasileiras. *Educação, Formação & Tecnologias*, 5(1), 47- 61.
- Metasys. (2016). *Projeto UCA*. Belo Horizonte, MG: Autor.
- Minayo, M. C. S. (2012). *Pesquisa social: teoria método e criatividade* (31a ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Morin, E. (2000). *Os sete saberes necessários à educação do futuro* (2a ed.). São Paulo, SP: Cortez.
- Pontes, R. L. J., Castro, J. B., & Cavalcante, A. P. P. (2015). Ampliando os espaços de aprendizagem com as TDIC: o uso do *blog* com apoio do *laptop* educacional. In J. A. Castro, Filho, M. A. Silva, & D. L. Maia. (Orgs.), *Lições do projeto Um Computador por Aluno: estudos e pesquisas no contexto da escola pública*. Fortaleza, CE: Ed. UECE.
- Prá, J. R. (2002). *Políticas públicas de gênero e governabilidade. Políticas para a Mulher: Relatório da Gestão 1999/2002 do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher*. Brasília, DF: [n.p.].
- Prado, M. E. B. B., Borges, M. A., & França, G. (2011). O uso do *laptop* na escola: algumas implicações na gestão e na prática pedagógica. In M. E. B. Almeida & M. E. B. B. Prado (Orgs.), *O computador portátil na escola: mudanças e desafios nos processos de ensino e aprendizagem*. São Paulo, SP: Avercamp.
- Projeto Nossos Lugares no Mundo*. (2011). Recuperado de <http://nossoslugaresnomundo.blogspot.com/>
- Resolução n. 17. (2010, 10 de junho). Estabelece normas e diretrizes para que os municípios, estados e o Distrito Federal se habilitem ao Programa Um Computador por Aluno. Brasília, DF.
- Santos, R. N. R. (2014). *Competência em informação e inclusão digital no Programa Um Computador por Aluno* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB.
- Savarese, M. (2012, 7 de fevereiro). *Governo anuncia distribuição de 600 mil tablets para Ensino Médio*. Recuperado de <https://educacao.uol.com.br/noticias/2012/02/07/governo-anuncia-distribui-cao-de-600-mil-tablets-para-ensino-medio.htm>
- Secchi, L. (2010). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo, SP: Cengage Learning.
- Silva, F. D. O. (2016). O professor frente às novas tecnologias e as implicações no trabalho docente. In *Anais do 3o Congresso Nacional de Educação*. Natal, RN. Recuperado de [http://www.editorarealize.com.br/revistas/conedu/trabalhos/TRABALHO\\_EV056\\_MD1](http://www.editorarealize.com.br/revistas/conedu/trabalhos/TRABALHO_EV056_MD1)

---

\_SA19\_ID4989\_19082016035853.pdf

Souza, C. (2003). Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, 16(39), 11-24.

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45.

Takahashi, T. (Org.). (2000). *Sociedade da informação no Brasil: livro verde*. Brasília, DF: Ministério da Ciência e Tecnologia.

Valente, J. A. (Org.). (1999). *O computador na sociedade do conhecimento*. Campinas, SP: Ed. Unicamp.

Valente, J. A. (2011). Um *laptop* para cada aluno: promessas e resultados educacionais efetivos. In M. E. B. Almeida & M. E. B. B. Prado (Orgs.), *O computador portátil na escola: mudanças e desafios nos processos de ensino e aprendizagem* (pp. 20-33). São Paulo, SP: Avercamp.

Warschauer, M. (2006). *Tecnologia e inclusão social: a exclusão digital em debate*. São Paulo, SP: Senac.

# Irmãs Anette Dumoulin, Ana Thereza e os romeiros de Juazeiro do Norte: entre missões e pesquisas científicas

## **Núbia Ferreira Almeida**

*Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará - UFC  
Professora Adjunta da Universidade Regional do Cariri - URCA*

## **Zuleide Fernandes de Queiroz**

*Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará- UFC  
Professora dos Programas de Pós-Graduação: Mestrado Profissional em Educação (MPEDU) Departamento de Educação - URCA*

## **Marlúcia Menezes de Paiva**

*Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP  
Professora Titular do Centro de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN*

## **Resumo**

Com as palavras “defender o Padre Cícero e acolher os romeiros”, as freiras Anette Dumoulin (belga) e Ana Thereza (paulista) chegaram a Juazeiro do Norte-CE, na década de 1970, atraídas pela história de um Padre Santo no Nordeste. Professoras, doutoras em Ciências da Educação, especialistas em Ciências da Religião, saem de uma pesquisa sobre comunidades eclesiais de base para estudar o Padre Cícero e os romeiros. Passam a morar na cidade, onde realizam grandes obras educacionais e assistenciais em favor dos romeiros: O Semeador, o Poço de Jacó, a Escola Madre Alix, o Centro Catequético Francisca Inês e o Centro Paroquial de Assistência ao Romeiro. Além disso, fundaram a Congregação de Nossa Senhora (Ordem das Cônegas de Santo Agostinho). Este estudo reconstitui a trajetória de vida, a formação e a missão católica e educativa das freiras professoras.

**Palavras-chave** ciências da religião; educação; Padre Cícero; romeiros.

---

## Abstract

With the words “advocating for Padre Cícero and welcoming pilgrims,” the nuns Anette Dumoulin (Belgian) and Ana Thereza (Paulista) arrived in Juazeiro do Norte, Ceará, in the 1970s, attracted by the story of a Holy Father in Northeastern Brazil. Professors, holding a Ph.D. in Education Sciences, specialists in Studies in Religion, they left a research study on ecclesial base communities to analyze Padre Cícero and the pilgrims. So, they moved into the city and managed to create great education and social service works in favor of the pilgrims: ‘O Semeador,’ the ‘Poço de Jacó,’ the ‘Escola Madre Alix,’ the ‘Centro Catequético Francisca Inês,’ and the ‘Centro Paroquial de Assistência ao Romeiro.’ In addition, they founded the ‘Congregação de Nossa Senhora (Ordem das Cônegas de Santo Agostinho).’ This study reconstitutes the nun teachers’ life history, education, and Catholic and educative mission.

**Key words** studies in religion; education; Padre Cícero; pilgrims.

## Aspectos históricos e metodológicos

A renovação no domínio científico das Ciências Humanas, em particular nos estudos históricos, com a abertura proporcionada pela História Nova, possibilitou a pesquisa em campos de estudo antes impensados. Um desses campos foi denominado Estudos sobre Mulheres. O objetivo deste artigo é demonstrar a participação feminina em espaços educativos, pensando o espaço, de acordo com Certeau (1994, p. 202), como algo vivido, em movimento, como “um lugar praticado”. O chamado Cariri cearense, que geograficamente abrange os municípios de Crato, Juazeiro e Barbalha, com extensão para Missão Velha e outras localidades menores, tem, até aos dias atuais, uma história entremeada de misticismo com forte atuação de padres/missionários, freiras e beatas na formação da identidade cultural, social e econômica das populações locais.

Segundo Della Cava (1976), um dos pioneiros dessas ações no Cariri foi o Padre Mestre Ibiapina (1806-1883), nascido na região, que, com a construção das primeiras casas de caridade, em Crato, Barbalha, Missão Velha e Milagres, e a criação de uma congregação religiosa de freiras, iniciou a educação feminina na região. Outro importante padre/missionário foi o Padre Cícero Romão Batista (1844-1934), líder de um grande movimento místico na região, não se encontrando, porém, nenhum movimento educacional feminino em larga escala.

Partimos de uma abordagem micro-historiográfica da biografia, pois acreditamos que a trajetória de vida de 2 freiras professoras e pesquisadoras apresenta um significado maior do que enaltecer a trajetória de vida de 2 missionárias católicas, segundo o padrão da hagiografia, antigo estilo literário que buscava enaltecer a vida dos santos. Suas vidas se tornarão identificadoras de um sentido histórico mais amplo, visto que estudamos histórias de vida entrelaçadas por religiosidade, fanatismo, poder político, exclusão social e discriminação no cotidiano de uma cidade. Como diz Delory-Momberger (2008, p. 36):

---

O espaço-tempo segundo o qual figuramos os limites de nossa existência é de fato aquele no qual nascem nossas histórias, ou seja, construções segundo as quais apreendemos nossa vida. Jamais atingimos diretamente o vivido. Só temos acesso a ele pela mediação das histórias.

Adotamos como técnica de pesquisa a História de Vida, utilizando documentos, bibliografia e depoimentos, com o propósito de compreender a construção dos valores e das ações dessas duas freiras, ao longo do tempo, como, por exemplo: origem e juventude, estudos e início da carreira, período de transição e o surgimento de uma nova vida em favor dos romeiros – esses temas estão distribuídos ao longo do texto. Como Delory-Momberger (2008, p. 37-38) anuncia:

[...] as histórias que contamos de nossa vida se escrevem sob as condições sócio-históricas da época e da cultura (das culturas) às quais pertencemos. Há uma história (uma historialidade) do “narrar a vida”, como há uma história (uma historialidade) do “indivíduo”, da “consciência de si”, do “sujeito”. As formas que toma a linguagem da narrativa em tal estado da sociedade, em tal relação do indivíduo com o político e o social, imprimem sua marca em nossas representações biográficas.

As irmãs Anette Dumoulin e Ana Thereza, cujas histórias de vida nos serviram de fontes, tiveram suas vidas entrelaçadas como missionárias e pesquisadoras da área de Psicologia da Religião e Religiosidade Popular, mas, encantadas pela peculiaridade da vida dos romeiros de Juazeiro do Norte-CE, durante visita ao município em 1974, selaram uma perspectiva de vida e objetivos comuns em uma frase:

*Na serra do Catolé, Ana Thereza (sic) e eu tomamos consciência de que, no fundo, os estudos que tínhamos feito, no final, era para vir morar no Juazeiro, nesta dupla dimensão, para estudar o Padre Cícero, a verdade sobre a vida dele, e servir e acolher os romeiros. Pequei uma cabaça verde e escrevi “de todo jeito voltaremos a Juazeiro”, em 14 de julho de 1974. (Irmã Annette, entrevista em 26 de maio de 2018)*

Dispostas a tudo para alcançar seus objetivos, percebemos que nesta frase há um misto de amor, religiosidade e racionalidade afetiva. Sentimentos sem os quais seria impossível transpor as barreiras que atravessam decisões radicais de mudança, que afetam a vida em todos os seus aspectos, especialmente os financeiros e os culturais:

---

*Eu deixei pai e deixei mãe. Deixei todos os meus irmãos. E cheguei no Juazeiro, para servir ao romeiro. (Irmã Annette, entrevista em 26 de maio de 2018)*

Estas são palavras marcantes que ela sempre faz questão de ressaltar em suas falas, nos eventos para os quais é convidada.

Dentre os diversos religiosos que se instalam em Juazeiro do Norte para cumprir missão junto à Igreja Católica há um significativo número de pessoas vindas das mais diversificadas localidades brasileiras e estrangeiras, que contribuem decisivamente para o encontro de povos e culturas na cidade estudada neste artigo. Irmã Ana Maria Thereza Guimarães, pesquisadora da Universidade Louvain, situada na Bélgica, chegou a Juazeiro do Norte junto com a Irmã Anette Dumoulin para realizar uma pesquisa sobre o Padre Cícero. A imersão na cultura da cidade foi determinante para transformá-la, ao lado da Irmã Annette, em apoiadora do trabalho de romarias, deixando um legado muito importante para essa cidade, a chamada “Nação Romeira”.

A valorização da figura do devoto romeiro foi um dos marcos de suas histórias de vida que causou uma verdadeira revolução no modo como a população local e a própria Igreja Católica passou a encarar o romeiro e o fenômeno das romarias, embora, por volta dos anos 1930 e 1940, a Professora Amália Xavier de Oliveira já tivesse feito advertências aos vigários, desde o Monsenhor Lima e a todos os vigários que o sucederam, até chegar ao Monsenhor Murilo, sobre a importância do romeiro no contexto social, econômico e religioso da cidade. Entretanto, a peculiaridade do trabalho exercido pelas irmãs se encontra no aprofundamento da fé, ponto de partida para elas recriarem a história da religiosidade popular em torno do Padre Cícero. Tal mudança de comportamento e mentalidade também influenciou a luta que hoje se trava rumo à canonização do Padre Cícero e o empenho de professores e demais intelectuais para que a população juazeirense valorize sua própria história.

O misto de mulheres devotadas à missão da Igreja Católica e de pesquisadoras acadêmicas atrai a atenção das pessoas interessadas nos serviços sociais por elas desempenhados e, especialmente, no trabalho de evangelização junto aos romeiros. Desperta, ainda, a curiosidade de pesquisadores e historiadores para a importância de reexaminar a história do Padre Cícero, da Beata Maria de Araújo e das romarias, em busca de uma nova interpretação que os aproxime de realidades locais nunca antes investigadas.

## **As irmãs Ana Thereza e Annette: trajetória de vida**

As irmãs são membros da Congregação de Nossa Senhora (Ordem das Cônegas de Santo Agostinho). Fundada na cidade de Mattaincourt (França), em 1597 – por Alix Le

---

Clerc, freira nascida em 1576 em Lorena (França), com o apoio de 4 companheiras e do Padre Pedro Fourier<sup>1</sup> –, seu lema era: “Fazer o bem a todos e o mal a ninguém”. São Pedro Fourier morreu em 1640 e foi canonizado em 1897.

Essas jovens irmãs realizam seu trabalho em contextos sociais, políticos, religiosos e culturais conturbados, marcados por guerra, empobrecimento da população, reforma da Igreja Católica, injustiça social e ignorância. Nesse contexto, sua ação apresenta significativa influência social, proporcionando assistência aos doentes e necessitados e adotando especial olhar para a desvalorização e o desprezo da mulher na sociedade em questão.

O carisma da Congregação de Nossa Senhora (CSA) é “seguir Jesus construindo relações justas e fraternas para mudar o mundo”. As irmãs enfrentam o desafio de dedicar-se à educação e valorização da mulher, por meio do ensino ofertado a meninas pobres com vistas a formá-las para que participem da vida em sociedade. Trata-se de uma ordem religiosa que se dedica à educação há mais de 400 anos. No Brasil, é mantenedora dos colégios e escolas que compõem a rede da Associação Instrutora da Juventude Feminina (AIJF) – instituição que pertence à CSA, sem fins lucrativos, cuja finalidade é levar educação e assistência social à juventude no Brasil e em todos os países onde a CSA se instalou.

A espiritualidade de Santo Agostinho se faz presente na inspiração do trabalho educacional, evangelizador e de toda a vida e ação apostólica dessas irmãs, com ênfase “no amor e na liberdade”.

## **Irmã Ana Thereza**

Therezinha Stella Guimarães, a Irmã Ana Thereza, nasceu em Guaratinguetá-SP. Seu parentesco com o primeiro santo brasileiro, Frei Antônio de Sant’Ana Galvão, evidencia a forte influência familiar que teve para a missão de vida religiosa que escolheu, bem como seu envolvimento como devota nos trabalhos missionários de evangelização na Basílica Nossa Senhora Aparecida. Formada em Pedagogia pela Faculdade Sedes Sapientiae, em São Paulo, entrou para a Congregação de Nossa Senhora (Ordem das Cônegas de Santo Agostinho) e realizou importante trabalho como educadora – foi diretora do Colégio Stella Maris, em Santos-SP. Viajou para a Bélgica com a intenção de estudar e, ao mesmo tempo, descansar depois de um período de enfermidade. Nessa ocasião, fez curso de aperfeiçoamento em Teologia e Psicologia na Universidade de Louvain. Defendeu com sucesso sua tese de doutorado em 1983, intitulada *Padre Cícero e a Nação Romeira: estudo psicológico da função de um “santo” no catolicismo popular*. Era professora do Seminário São José, em Crato-CE, escritora, religiosa e provincial da CSA em Juazeiro do Norte.

---

<sup>1</sup> O fundador da Congregação de Nossa Senhora (CSA), São Pedro Fourier, nasceu em Mirecourt, pequena cidade próxima a Mattaincourt, em 1565. Cursou a Universidade de Pont-à-Mousson, fundada pelos jesuítas.

---

Publicada em forma de livro (Guimarães, 2011), sua tese de doutorado exerceu influência como religiosa e devota do Padre Cícero ao integrar a comissão que organizou a festa dos 100 anos da fundação do município de Juazeiro do Norte, em 2011, e, também, ao participar da comitiva liderada pelo Bispo Dom Fernando Pânico para entregar o pedido de beatificação de Padre Cícero, no Vaticano. Foi uma das fundadoras da “Pastoral do Romeiro” – com sua sensibilidade de freira e psicóloga, fez importante trabalho no atendimento individual ao romeiro. Dedicou boa parte de sua vida à “Associação dos Artesãos da Mãe das Dores”, criada pelas irmãs em 1984 – trata-se de uma oficina de artesanato onde os artesãos mais experientes ensinam aqueles que querem aprender, constituindo uma proposta de trabalho coletivo. A irmã faleceu em Juazeiro do Norte em 19 de maio de 2013.

## Irmã Annette

Anne Dumoulin, a Irmã Annette, nasceu em Liège, na Bélgica, em 14 de julho de 1935. Ela é a “cantora dos romeiros” – título do qual se orgulha sempre que fala. Teve aulas de canto na adolescência e costumava cantar com seu irmão gêmeo, Pierre, acompanhando-a ao piano. Relata que muito mais do que estudar, gostava de cantar e foi com esse canto que ela se apresentou ao romeiro e ao povo da cidade quando sua voz ecoava na torre da Igreja Matriz de Nossa Senhora das Dores. Antes de ingressar na Universidade de Louvain, formou-se em Educação Física para cumprir uma exigência de sua família, que a aconselhou a ter uma formação escolar de nível superior antes de dedicar-se à carreira religiosa. Estudou na Universidade Católica de Louvain<sup>2</sup>, onde se graduou em Ciências da Religião; também se formou em Psicologia da Religião e fez Licenciatura em Ciências da Educação, obtendo os títulos de mestre e doutora em Ciências da Educação, com especialidade em Psicologia da Religião. Teve como orientador o Prof. Dr. Antoine Vergote, ex-aluno do psiquiatra e psicanalista francês Jaques Lacan que desempenhou um papel importante na introdução da Psicanálise na Universidade de Louvain, na Bélgica. Foi, ainda, professora desta universidade. Seguir sua vocação foi uma decisão difícil, pois teve de deixar uma vida segura como professora de uma importante universidade europeia para seguir um caminho cuja escolha vinha apenas do coração.

Ultrapassada essa fase inicial, estava diante de novo impasse: a escolha da congregação que iria seguir. Devido ao seu espírito desbravador e aventureiro, desejava estar mais perto do povo, ter um contato mais próximo com culturas diferentes da sua, e identificou-se com o trabalho realizado com mulheres no Brasil pelas irmãs da CSA, por meio de um programa chamado Assistência ao Litoral de Anchieta (ALA)<sup>3</sup>. Ficou tão encantada com a possibilidade de realizar trabalho semelhante que pôs fim à sua indecisão entre seguir

---

2 Uma das mais reputadas universidades católicas não só da Bélgica, mas do mundo.

3 Obra pedagógica e missionária inspirada no espírito de São Pedro Fourier e Alix Le Clerc.

---

carreira missionária com as irmãs beneditinas, com quem estudava, ou as Cônegas de Santo Agostinho, onde foi consagrada em 1º de janeiro de 1960. Essa era sua identificação maior pela ação mais voltada aos problemas na terra, a convivência com os mais necessitados, ou seja, congregava ação e contemplação, consideradas por ela imprescindíveis para a vida de uma missionária católica, onde se misturam paixão e desejo de contribuir para a construção de um mundo melhor.

Segundo Anne Dumoulin:

Eu sempre tive uma visão mais mundial, idealista. Quando eu era jovem, lembro que chegavam missionários vindos da China, até do lado, mais ao norte da Europa. Contavam coisas e eu ficava admirada! Eu desejava viver uma vida de aventuras, mas que fosse ligada a descobrir as pessoas, para me encontrar com elas e dar o melhor de mim. E isso era a descoberta de quem é Jesus Cristo na minha vida (Arraes, 2017).

As irmãs chegaram ao Brasil em 1973, à época da Ditadura Militar, no mesmo período em que parte da Igreja Católica se posiciona ao lado dos pobres em uma caminhada de luta pela justiça social e pela democracia, alinhando-se aos que criticavam a visão autoritária de organização da sociedade e os métodos de combate aos comunistas e aos chamados “subversivos”. Uma “Comunicação pastoral ao povo de Deus” diz:

O treino para essa guerra *anti-subversiva*, na América Latina, contra o comunismo, além de levar ao embrutecimento crescente de seus agentes, gera um novo tipo de fanatismo, um clima de violência e de medo. São sacrificadas as liberdades de pensamento e de imprensa, são supressas as garantias individuais (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil [CNBB], 1976, p. 23).

Em 1976, a Comissão Representativa da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), reunida no Rio de Janeiro, reconheceu que a violência recai sobre a própria Igreja Católica quando esta se posiciona ao lado do povo.

## **Transição: a chegada a Juazeiro do Norte e a atuação educacional**

No período em que a Irmã Thereza esteve na Bélgica, a Universidade de Louvain ofereceu à Irmã Annette a oportunidade de fazer um curso de especialização em Psicologia

---

da Religião no Brasil. Seu percurso no país tomou um rumo diferente do planejado inicialmente quando as irmãs realizaram suas pesquisas juntas, no Nordeste. Em Recife, estudaram durante um ano na “Escola Dos Pobres”, nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs).

*Os pobres foram nossos professores. Você imagina, uma mudança quase radical, vir da Europa, com uma religiosidade totalmente diferente encontrar aqui os romeiros, aprendendo uma língua. (Annette, entrevista em 26 de maio de 2018)*

Apoiadas por Dom Helder Câmara, na vigência da Ditadura Militar, instalaram-se em Beberibe, bairro na periferia do Recife, local conhecido pelo alto índice de violência e pobreza, porém, a intenção era estabelecer uma aproximação com a realidade local e elas realizaram suas pesquisas em meio aos trabalhos com as CEBs. Iniciaram seus trabalhos no Brasil em um dos períodos mais fecundos da história da Igreja Católica. O objetivo dessas pesquisas era descobrir como nasciam as lideranças religiosas nessa área dinâmica da cultura popular, perseguida pelo regime militar da época” (Guimarães, 2011).

Não fazia parte de seus planos morar em Juazeiro do Norte, essa aventura ocorreu por acaso, como a Irmã Annette conta em palestra proferida no Memorial Padre Cícero, em 2017<sup>4</sup>, bem como em entrevista. Nessas ocasiões a Irmã Annette contou que viu um quadro do Padre Cícero pendurado na parede da sala de uma vizinha, em Recife; ela ficou curiosa e perguntou à Irmã Thereza: “*quem é este homem?*”. A irmã lembrava apenas que se tratava de um padre cuja história causou polêmica na Igreja por ter sido líder de um movimento religioso popular.

Essa curiosidade em relação ao quadro do Padre Cícero instigou sua vontade de ir a Juazeiro, então, receberam o convite dos pais de Maninha, uma vozinha que morava em Recife. Aceitaram sem hesitação. Nos 10 dias que ali, passou na companhia de Selvina, a lavadeira da família, que por coincidência havia sido moradora do Caldeirão, do Beato João Lourenço, a Irmã Annette ouviu suas histórias enquanto lhe mostrava a cidade. Imagine-se a aventura fantástica que as irmãs viveram, imbuídas tanto pelo espírito de religiosidade como de pesquisa, ao caminhar em companhia de uma pessoa que representa como ninguém o espírito dessa cidade – uma devota do Padre Cícero.

Decerto, encontraram uma “*mina a céu aberto*”, como narra a Irmã Annette. Ela conta que, junto com a Irmã Thereza, estava diante de um novo impasse: continuar com sua pesquisa em Recife ou ficar definitivamente em Juazeiro do Norte? Em 1974, a decisão foi tomada em uma festa de São João, no Horto, lugar onde se encontra a estátua do Padre Cícero. Entretanto, não se pode deixar de mencionar uma questão política importante: a perseguição dos militares aos religiosos que se posicionavam ao lado dos pobres.

4 | Festa do Livro de Juazeiro do Norte, realizada em 10 e 11 de agosto de 2017.

---

A Irmã Annette conta um fato curioso que pode ser relacionado à Ditadura Militar, especialmente ao se levar em conta o posicionamento da Igreja Católica naquele momento, em favor dos pobres:

*Em 1973, chegamos em Recife e depois de um ano viemos conhecer Juazeiro. Quando voltamos para Recife, a nossa casa tinha sido roubada. As pessoas que nos receberam lá, nas comunidades eclesiais de base, acharam que podia não ser roubo normal. Então, decidimos vir morar em Juazeiro, pois o contexto da Ditadura Militar, a gente percebia que era perigoso. (Annette, entrevista em 26 de maio de 2018)*

A Europa ficou mais distante de sua história particular, pois tinha assumido a missão de consagrar sua vida à pastoral com os romeiros. Justificou sua decisão com base na religião, que, naquele momento, parecia mais importante do que a pesquisa e a carreira como professora de uma importante universidade europeia:

O desprezo que a Igreja teve com o Pe. Cícero e os romeiros foi o que me fez ficar aqui. Os romeiros chegavam com fome e sede da palavra de Deus e eram desprezados, condenados. Isso, como pesquisadoras, nos deixou chocadas, mas como cristãs foi tão forte que nos motivou a largar a universidade (Arraes, 2017).

A escolha da congregação foi importante para o desenvolvimento de suas atividades como religiosas, pois trouxe a liberdade de refletir sobre o que ela representaria dentro da Igreja Católica, na qualidade de mulher e intelectual, para confrontar as atitudes machistas que conduziam a hierarquia eclesial e, assim, realizar um trabalho voltado à inserção mais justa e igualitária da mulher e dos menos favorecidos na sociedade. Dessa reflexão nasceram inúmeros projetos de trabalho com a comunidade juazeirense e com os romeiros.

*O Padre Murilo teve, inicialmente, preocupação com a nossa chegada. Se preocupava como seria nossa ação. O Padre Murilo nos deu condições de trabalhar, muito observador, e uma vez que ele tomou confiança, ele respeitou nossa condição e fizemos um trabalho de equipe. Ele era um homem que compreendia as mulheres... (Annette, entrevista em 26 de maio de 2018)*

Em 1976, as irmãs se estabelecem em sua própria casa na Rua Padre Cícero, em Juazeiro do Norte, acolhidas pelo vigário da cidade, o Padre Murilo de Sá Barreto, e o

---

Padre José Alves. Com seu apoio, inicialmente, abriram o Centro de Psicologia da Religião, com vistas a dar continuidade às suas pesquisas. Depois veio o Centro de Acolhimento ao Romeiro, na Matriz de Nossa Senhora das Dores. A decisão de continuar com a pesquisa era imperativa para conhecer o universo místico e simbólico dos romeiros e melhorar o desempenho de suas ações dentro da Igreja. Destaca-se, também, que a Irmã Annette foi professora de Psicologia da Religião e Religiosidade Popular no Seminário da Prainha, em Fortaleza<sup>5</sup>.

## Obras que fundaram em Juazeiro do Norte

Dar voz aos romeiros tem um significado histórico importante porque permite examinar a cultura e a sociedade não mais ou apenas sob o ponto de vista do poder instituído, oficial, mas sob a perspectiva popular, marginal – é a chamada “História Vista de Baixo”, segundo Edward Thompson, que utilizou o termo pela primeira vez no artigo “History from Below”, publicado no *The Times Literary Supplement* em 1966.

*O que eu gostei no Juazeiro é a experiência do Romeiro. O que nos atraiu foi a iniciativa popular da romaria. Realizamos uma ação pedagógica dentro da romaria, a partir dos romeiros. A gente descobre o valor no olhar do outro. (Annette, entrevista em 26 de maio de 2018)*

No Círculo Operário de Juazeiro, todos os dias, a irmã Annette empresta o microfone aos romeiros para que eles expressem suas opiniões e emoções e compartilhem suas histórias. Trata-se, sem dúvida, de uma das grandes contribuições de seu trabalho, pois alimenta o espírito da fé dos romeiros, ao mesmo tempo que os faz ser ouvidos pelos que os ignoram, bem como cria uma fonte de pesquisa para diversas áreas das Ciências Sociais:

*E esse instrumento que poderia ser de manipulação, se transformou em arma de expressão. (Annette, entrevista em 26 de maio de 2018)*

E a Irmã Annette cita o Padre Murilo, que dizia:

---

**5** O Seminário da Prainha é uma instituição católica de formação eclesial da Arquidiocese de Fortaleza, que serve a diversas dioceses, ordens e congregações religiosas para a formação de padres, religiosos e leigos. Está situado no centro histórico de Fortaleza.

---

*O romeiro tem valor, uma romaria que vem de baixo, como ele foi perseguido, ele vem pra Juazeiro, com o padre, sem o padre e contra o padre. Ele não briga com seu pároco, mas ele vem todo ano. Pois se fosse pela Igreja, inicialmente, ele não viria. (Annette, entrevista em 26 de maio de 2018)*

A Rede Alix faz parte da CSA. Além do Brasil, possui outras unidades na Europa, na Ásia e na África. Trata-se de comunidade escolar com cerca de 40 mil alunos em todos os países. As obras criadas em Juazeiro do Norte integram essa rede, como se descreve a seguir.

## **O Semeador**

Fundada em 1988, como Centro de Educação Comunitária, é uma entidade de natureza filantrópica. Realiza um trabalho de educação integral e formação humana – social, religiosa, artística, psicológica, ecológica, intelectual e profissional – junto às famílias e crianças pobres que vivem em seu entorno, situado no bairro Aeroporto, em Juazeiro do Norte. Iniciou suas atividades com uma classe de pré-escola e um grupo de alfabetização de adultos, além de horta, granja, artesanatos diversos e piscicultura – criação de tilápia para a produção de suplemento alimentar fornecido às crianças e suas famílias (Escola O Semeador, n.d.).

Considerada uma das obras mais importantes das freiras, o espaço para realizar o trabalho missionário foi designado “O Semeador”. Após a constituição da Associação Instrutora da Juventude Feminina, que tinha a intenção de implementar um Projeto de Horta Comunitária com 10 famílias carentes do bairro. Entretanto, essa experiência não permaneceu. Em seguida, a partir de levantamento junto à comunidade das necessidades das famílias, o grupo detectou a falta de instituição para acolher crianças. Assim, a Escola O Semeador (n.d.) foi criada em 1988, como “entidade educativa de natureza filantrópica, cujo nome nasceu de um sonho: fazer de um pedaço de terra arenosa um espaço fértil, bonito, onde crianças pobres pudessem crescer felizes no meio de uma natureza cheia de flores e frutas”.

As ações da instituição consistiram na oferta de classes de pré-escola e educação de adultos e iniciativas de geração de renda, como: horta, granja, padaria-escola, produção de artesanato e piscicultura. As freiras tiveram apoio de organizações não governamentais (ONGs) da França e da Alemanha, com repasse da merenda escolar em parceria com a Prefeitura Municipal, por meio de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Foram organizadas oficinas de Bordado a Mão, Tecelagem, Computação, Pintura em Tecidos, Vagonete, Artesanato em Palha de Milho e Crochê.

---

O projeto foi se ampliando e passou a oferecer educação infantil regular, com turmas de Maternal, Jardim I e Jardim II e trabalhos na área de Orientação Escolar. Em 2006 foi criada a Creche/Berçário e uma classe de 1ª série do Ensino Fundamental. Em 2008 foi aberta uma classe de 2ª série do Ensino Fundamental. Houve necessidade de ampliar o espaço e de deslocar atividades para o Sítio Carnaúba. Em 2009 foram organizadas novas oficinas de Bordado a Mão e Pintura em Tecidos. A parceria com o Governo do Estado do Ceará possibilitou a aquisição de móveis e equipamentos. Atualmente, a instituição possui uma Orquestra com Deficientes Visuais e, em parceria com o Serviço Social do Comércio (Sesc), disponibiliza a adolescentes e jovens cursos de Teatro e Artes, além de 3 oficinas para as crianças da escola: Artesanato para o Infantil V; e Artes Visuais e Teatro para a 1ª e 2ª séries do Ensino Fundamental. A escola atende 253 crianças nos turnos matutino e vespertino, com idades entre 2 e 7 anos (classes do Infantil II, III, IV, V e da 1ª e 2ª séries do Ensino Fundamental), residentes nos bairros Aeroporto, Timbaúbas, Pedrinhas, Petrolândia, Limoeiro, Leandro Bezerra e em localidades vizinhas, como Vila Carité, Sítio Brejo Seco e Campo Alegre (Escola O Semeador, n.d.).

## **O Poço de Jacó**

A Escola Poço de Jacó foi criada como uma creche, em 1988, e está localizada na Vila Bom Jesus, no Horto – um dos bairros mais pobres da cidade. Começou com 2 salas de aula, 1 cozinha e 1 banheiro. De 1988 a 1995 ela atendia cerca de 100 crianças e 15 jovens e adultos em suas diferentes oficinas. Em 1995, a Paróquia de Nossa Senhora das Dores e a AIJF fizeram uma parceria para ampliar o espaço físico e, conseqüentemente, atender a maior número de crianças. Em 1996, a creche passou a ser mantida pela AIJF. Em junho de 2011, a creche passou a ser, oficialmente, Escola Poço de Jacó. Atualmente, é composta por 7 salas de aula, 1 sala para reeducação pedagógica, 1 sala de música, 1 sala para oficinas e artesanatos, 1 laboratório de informática, 4 banheiros, 1 cozinha e 1 salão. Atende uma média de mais de 500 pessoas por ano.

## **A Congregação de Nossa Senhora (Ordem das Cônegas de Santo Agostinho)**

A congregação está presente na Paróquia de Nossa Senhora das Dores – Basílica Santuário – desde a chegada das irmãs Ana Thereza e Annette Dumoulin. Despertadas pelo carisma da CSA e de suas formadoras, seguem os ensinamentos de São Pedro Fourier e Alix Le Clerc. O movimento tem como missão ser “Sal da Terra e Luz do Mundo” (Mateus 5,13-14). Vivencia a proposta da “Igreja em Saída”, assim, seus membros atuam em diversas pastorais e movimentos da Basílica de Nossa Senhora das Dores e de outras paróquias de Juazeiro do Norte.

---

Foi assim que suas obras tiveram início em Juazeiro do Norte, como afirma Walker (2013):

Para entender o fenômeno das romarias e penetrar mais fundo no universo cultural e religioso dos romeiros, [a Irmã Thereza] e sua inseparável amiga e colega Annette fundaram com o incentivo do padre Murilo o Centro de Psicologia da Religião, local onde foram produzidos e divulgados muitos trabalhos sobre o Padre Cícero, as romarias e a religiosidade popular.

Em Juazeiro do Norte, a congregação possui espaços próprios para a realização de ações educacionais e assistenciais e as freiras participam diretamente das ações empreendidas pela Igreja Católica no Cariri cearense, além de disponibilizar uma ampla produção intelectual e catequética para divulgar a ação missionária do Padre Cícero em diálogo com os romeiros e com os estudos acadêmicos.

## **O Centro Paroquial de Assistência ao Romeiro**

De acordo com Walker (2013), “no dia 26 de maio de 2012 foi inaugurado o Centro Paroquial de Assistência ao Romeiro [CPAR], órgão da Basílica de Nossa Senhora das Dores, o qual recebe o seu nome”.

O CPAR oferece serviços aos devotos do Padre Cícero durante as romarias. No local, as pessoas fazem um cadastro que possibilita o reconhecimento de todos, um serviço de utilidade pública. O espaço conta com equipamentos, bebedouros, banheiros e uma área de convivência, para descanso e conversa, “enquanto [os romeiros] aguardam a celebração de atos religiosos” (Walker, 2012).

## **Conclusões**

Este estudo possibilitou a identificação nas histórias de vida das freiras em análise, “mulheres religiosas” que, mesmo vivendo sob a dominação eclesiástica masculina, buscaram suas próprias formas de resistência. Annette e Thereza afirmaram que se engajar em uma congregação de base romana, mas não diocesana, proporcionou a liberdade necessária para pensar suas práticas religiosas e sua formação acadêmica, pois são poucas as mulheres na Igreja Católica com formação superior e doutoramento. Assim, constatamos que as relações de gênero constituídas na sociedade não estão simplesmente ligadas às relações entre homens e mulheres, tomá-las dessa forma seria simplificar as desigualdades de gênero que privilegiam uma classe dominante, que encontra nas religiões a manutenção

---

e o controle dessa dominação; ao homem cabe todo o poder da construção e coordenação das práticas religiosas, às mulheres resta apenas a submissão.

No Brasil, as ações realizadas por freiras sempre foram direcionadas ao amparo das camadas sociais desassistidas de políticas governamentais e em situação de risco. Elas também atuam nos campos da educação e da saúde, abrindo caminho para as mulheres nas profissões que neles se enquadram desde a época em que “a maioria da população feminina [ainda] era do lar” (Nunes, 2007, p. 482).

A história das irmãs Annette e Thereza constituiu marcas que vão além de controle e submissão, permitindo observar transgressões e resistências que ultrapassam os limites impostos pela sociedade e suas instituições de controle para a vida das mulheres. As freiras aqui estudadas, na verdade, são autoras de sua própria história e, ao mesmo tempo, são parte da história de Juazeiro do Norte, pois redefiniram a atuação feminina no espaço de uma instituição religiosa católica.

O fenômeno das romarias passou por uma real modificação no que se refere à valorização dos romeiros devotos do Padre Cícero e de Nossa Senhora das Dores, fato que causou, também, significativas mudanças no modo como a população local e a própria Igreja Católica passaram a encarar o romeiro e o fenômeno das romarias, ressignificando a história da fé e da religiosidade popular.

Pesquisadoras acadêmicas e religiosas, elas realizaram importante trabalho como missionárias da Igreja Católica, com atuação cultural marcante no incentivo às artes populares, por exemplo. A evangelização junto aos romeiros se apresenta de modo peculiar, em um misto de psicologia e religião. Despertaram, ainda, a curiosidade de pesquisadores e historiadores para a importância de reexaminar a história do Padre Cícero, da Beata Maria de Araújo e das romarias, em busca de uma nova interpretação que os aproxime de realidades locais nunca antes investigadas.

## Referências bibliográficas

- Arraes, R. (2017, 29 de março). *O templo e o caminho*. Recuperado de <https://caririrevista.com.br/o-templo-e-o-caminho/>
- Certeau, M. (1994). *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. (1976). *Comunicação pastoral ao povo de Deus*. Recuperado de <file:///H:/08-Comunica%C3%A7%C3%A3o-Pastoral-ao-Povo-de-Deus.pdf>
- Della Cava, R. (1976). *Milagre em Joazeiro*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Delory-Momberger, C. (2008). *Biografia e educação: figuras do indivíduo-projeto*. Natal, RN: Ed. UFRN.

- 
- Escola O Semeador. (n.d.). *História*. Recuperado de <http://www.redealix.org.br/osemeador/historia/>
- Guimarães, T. S. (2011). *Padre Cícero e a Nação Romeira: estudo psicológico da função de um “santo” no catolicismo popular*. Fortaleza, CE: IMEPH.
- Nunes, M. J. R. (2007). Freiras no Brasil. In M. D. Priore (Org.), *História das mulheres no Brasil* (pp. 405- 427). São Paulo, SP: Contexto.
- Rolim, L. C. (1998). *Semeadoras da esperança: “ALA – uma forma de educar”*. São Paulo, SP: Loyola.
- Walker, D. (2012, 27 de maio). *Basílica inaugura Centro de Assistência ao Romeiro*. Recuperado de <http://www.portaldejuazeiro.com/2012/05/>
- Walker, D. (2013, 18 de maio). *Faleceu Irmã Tereza*. Recuperado de <http://www.portaldejuazeiro.com/2013/05/faleceu-irma-ana-teresa.html>

## Resenha

# Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro

**Alexandre José Pierini**

*Doutor em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente – Uniara  
Professor Titular da Universidade de Araraquara*

ABRANCHES, S. (2018). *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.

O livro *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, de Sérgio Abranches (2018), escritor e cientista político, traz em seu bojo uma discussão crítica de grande relevância sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro.

Nesse contexto, Abranches (2018) não se curva ao simplismo estoico para organizar sua obra, ele mergulha na história política do país de modo profundo, sem preconceitos em relação à direita ou a esquerda, pontuando com cuidado e seriedade as causas das mazelas de nosso sistema político – como se deve fazer ao abordar as questões relacionadas à ciência.

Para Abranches (2018), dizer que a democracia se encontra em crise é senso comum. O fundamental é buscar as causas da crise em questão para poder superá-la. Assim, mergulhando na História do Brasil, o autor traz elementos cruciais da atual crise de nosso presidencialismo de coalizão.

Abrem-se três vertentes importantes para a organização dessa obra: a) de 1889 a 1930, rotulada de *período oligárquico* e denominada

---

*Primeira República*; b) de 1945 até 1964, que o autor denomina *Segunda República*; e c) a Terceira República, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), cujo presidencialismo de coalizão assumiu nova roupagem em suas características principais.

Buscando as origens desse sistema, Abranches (2018) identifica dois elementos cruciais: o *presidencialismo* e o *federalismo*. O presidencialismo se estabeleceu devido ao autoritarismo que perpassa as relações de poder no Brasil e o federalismo adveio das condições ideais para a formação de grupos políticos com vistas ao controle político em nível estadual – grupos estes que passaram a ter significativo poder e influência no plano nacional.

Na Primeira República havia um bipartidarismo fragmentado e a política se baseava no poder local. Na Segunda República o poder se concentrava nas mãos do Executivo, mas os governadores influenciavam suas bancadas no Congresso Nacional. Já na Terceira República surgiu uma hipercentralização do federalismo, com fortalecimento dos poderes fiscais e legislativos do Presidente da República e ampla fragmentação do Congresso Nacional.

A coalizão política e sua relação com o clientelismo no contexto brasileiro constitui um fenômeno histórico, mas não se deve negligenciá-la nas discussões atuais. Trata-se de um erro relativizá-la e jogá-la debaixo do tapete, prática que abriu caminho à ideia de que nossa política “sempre foi assim e sempre será”.

Abranches (2018) trabalha justamente nessa linha: é preciso conhecer a história para transformá-la – o *clientelismo* e a coalizão constituíram instrumentos políticos essenciais desde a Primeira República, por meio da manipulação de verbas e cargos públicos, servindo ao propósito de organizar e estabelecer vínculos entre os estados e a União, garantindo os interesses do governo federal via coalizão dominante.

Durante a Segunda República, o Legislativo manteve as forças dominantes nos estados e sua ligação com a União se estabelecia por meio do orçamento e dos cargos federais, mas com uma diferença crucial em relação à Primeira República: o fortalecimento do papel do Presidente, que adquiriu poderes próprios com a Constituição de 1946.

Na Terceira República, o presidencialismo de coalizão foi reinventado pela CF/1988 – o Presidente “ganhou novos poderes”, turbinados pela competência de legislar e governar via medida provisória – tema este que assumiu destaque no livro *Atividade legislativa do Poder Executivo* (CLÈVE, 2000).

Segundo Abranches (2018), na Terceira República, a coalizão é “uma espécie de acordo prévio, pelo qual os partidos se dispõem a apoiar os projetos do Executivo, sob determinadas condições, a serem negociadas no momento da discussão e votação de cada um”.

A obra salienta que o sistema político brasileiro não tem mecanismos políticos ágeis para resolver os problemas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, abrindo espaço

---

para os processos de “judicialização da política” – sob essa perspectiva, Abranches (2018) relaciona o nascimento de tal judicialização a uma “doença do sistema político” que precisa ser combatida com veemência, antes que contamine nossa democracia.

O autor não se furta a estabelecer uma relação crítica com a História do Brasil, por isso sua obra pode ser considerada um marco para o entendimento das relações políticas – que passam pela supressão da população das tomadas de decisão do Estado, além da construção de um sistema democrático regido pelas elites, da baixa inclusão social e da criação de partidos políticos dentro dos gabinetes do Congresso Nacional, sem aderência das vozes que ecoam nas ruas.

Essa obra vem a lume em momento crucial da política brasileira, marcado por uma crise de nossa democracia – cujo ponto nevrálgico é o atual sistema de representação política, atrelado à construção de coalizão para compor o governo. Sob essa perspectiva, Abranches (2018) não buscou apenas as causas dos problemas relacionados ao processo de coalizão política, mas apontou caminhos para reescrever a história brasileira. Nesse sentido, é fundamental pautar nossa democracia na organização de uma “Reconstituente”: segundo o autor, a CF/1988 foi escrita tendo em vista um sistema político parlamentarista, mas este foi a pique após o plebiscito realizado em 1993, por isso, nossa Carta Magna precisa ser reorganizada. Essa Reconstituente se mostra o caminho mais promissor para equilibrar o sistema político vigente e proporcionar uma sobrevida à nossa democracia como um todo.

Para Abranches (2018), em geral, as reformas propostas pelos candidatos à Presidência da República são inócuas, tendo em vista sua baixa capacidade de absorção por parte da sociedade. Mostra-se necessário desenvolver uma construção coletiva que rompa com o sistema político vigente. E essa reforma político-institucional deve ser feita mediante escolha coletiva de uma sociedade mobilizada para tal intento.

## Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. (2018). *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.

CLÈVE, C. M. (2000). *Atividade legislativa do Poder Executivo*. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais.