

# co nhecer

Debate entre o  
público e o privado

## Editorial

*Francisco Horácio da Silva Frota*

O **Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (PPGPP/UECE)** traz a lume o volume 11, número 26, da revista **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**.

Este primeiro número de 2021 se estrutura em 3 segmentos: o primeiro trata das *desigualdades sociais*; o segundo trata dos *direitos humanos como primado de um sentido holístico da educação para o desenvolvimento em contexto de multiculturalidade*; e o terceiro trata do *último processo eleitoral*, que definiu prefeitos e vereadores ao redor do Brasil.

O primeiro segmento é um dossiê constituído por 6 artigos: no primeiro, as autoras realizam uma revisão da noção hegemônica de desigualdade social e apresentam uma visão crítica do que consideram expressão da questão social em suas relações consubstanciais; no segundo, o objetivo é apresentar a atuação Grupo de Apoio às Vítimas de Violência (GAVV) durante a pandemia de Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) em bairros de Fortaleza-CE; no terceiro temos uma revisão e análise documental das políticas públicas de reconhecimento e sistematização dos modos como se definem as juventudes; no quarto encontramos considerações sobre processos de inserção, permanência e desistência em ambientes educacionais, a partir da análise da trajetória e biografia de 2 mulheres, filhas e netas de agricultores no Ceará; no quinto se versa sobre o uso do modelo compartilhado de guarda, delimitando fronteiras do exercício parental no cenário pandêmico; e no último artigo se aborda feminismo, desigualdade de gênero e LGBTfobia.

O Prof. Filipe Zau, intelectual angolano, debate em seu artigo a relação entre *direitos humanos, educação e desenvolvimento em contexto de multiculturalidade*, destacando o fato da história e das culturas africanas não serem conhecidas pelos antigos países colonizadores europeus nem pelos países que têm uma elevada taxa de afrodescendentes em sua população, devido ao tráfico negreiro. O autor também destaca a falta de relato, nas atuais historiografias de tais países, do papel socioeconômico e cultural dos negros no desenvolvimento das antigas sociedades escravocratas.

Já o último segmento deste número trata das questões eleitorais em 4 artigos: o primeiro trata das dinâmicas da representação política de atores do campo religioso no Brasil contemporâneo; o segundo traça uma radiografia do quadro feminino das urnas nas eleições municipais de 2020; o terceiro analisa o impacto político das regras eleitorais estabelecidas pela Emenda Constitucional (EC) n. 97/2017; e, por fim, o quarto analisa o comportamento dos partidos políticos no Estado do Ceará em relação aos procedimentos de natureza organizativa e estrutural de sua responsabilidade em um ano marcado pela pandemia de COVID-19.

---

A revista **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado** espera estimular o debate em torno dos temas de seus artigos. Nesse sentido, desejamos que todos aproveitem as leituras e possam vir a contribuir com novas abordagens.

## **Para citar este editorial:**

### **Norma A – ABNT**

FROTA, F. H. S. Editorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 11, n. 26, p. 5-6, 2021.

### **Norma B – APA**

Frota, F. H. S. (2021). Editorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 11(26), 5-6.

### **Norma C – Vancouver**

Frota FHS. Editorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2021 [cited Jan 04, 2021];11(26):5-6.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/4901>

# A naturalização da Desigualdade na Assistência Social: dimensão subjetiva do “nó” consubstancial

## **Beatriz Borges Brambilla**

*Doutora em Psicologia Social - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP*

*Professora do curso de Psicologia da PUC-SP  
comafetividade@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0001-9157-8593>*

## **Adrienne Cristhine Barbosa da Silva**

*Mestranda em Psicologia Social - PUC-SP*

*Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Desigualdade Social - NUPPDES*

*adriannecbds@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0001-8021-5164>*

## **Maria da Graça Marchina Gonçalves**

*Doutora em Psicologia Social - PUC-SP*

*Professora do Programa de Estudos Pós-graduados em Psicologia Social.*

*grajota@uol.com.br*

*<https://orcid.org/0000-0002-6930-9052>*

## **Edna Maria Peters Kahhale**

*Doutora em Psicologia Experimental - Universidade de São Paulo - USP*

*Professora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia Clínica da PUC-SP*

*ednapeterskakhale@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0002-8711-2931>*

## **Resumo**

O Brasil e a América Latina têm sua formação social marcada por processos de exploração, dominação e desigualdade social. Este artigo constitui uma possibilidade de revisão da noção hegemônica de desigualdade social e apresentamos uma visão crítica que a considera como expressão da questão social em suas relações

---

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

2021, Vol. 11, nº 26

ISSN 2238-0426

DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2021.11.26.4178>

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 30 out 2020

Data de publicação 08 jan 2021

---

consubstanciais, a partir de um “nó” entre as relações de dominação-exploração-opressão de raça-classe-gênero. É a partir desse referencial que se almejou debater a desigualdade social, compreendendo sua dimensão subjetiva na Política de Assistência Social à luz da psicologia sócio-histórica. Para tanto, realizou-se uma pesquisa documental, analisando a concepção de desigualdade social, presente na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Na totalidade dos documentos, observa-se um escamoteamento das relações de dominação-exploração de raça-classe-gênero como mediações para compreensão do fenômeno da desigualdade social e da pobreza, sendo traduzido como vulnerabilidade social, ocultando as contradições da questão social. A naturalização da desigualdade social traduzida em vulnerabilidade e familismo reproduz modelos de dominação-exploração-opressão das usuárias da Política de Assistência Social.

**Palavras-chave** desigualdade social, pobreza, raça-classe-gênero, psicologia sócio-histórica.

## **Naturalizing inequality in social work: subjective dimension of the consubstantial ‘knot’**

### **Abstract**

Brazil and Latin America have their social formation marked by processes of exploitation, domination, and social inequality. This article is a possibility to review the hegemonic idea of social inequality and we introduce a critical view that considers it as an expression of the social issue in its consubstantial relations, having a ‘knot’ between the race-class-gender relations of domination-exploitation-oppression as a basis. It has been from this viewpoint that we aimed to debate social inequality, grasping its subjective dimension in the Social Work Policy in the light of socio-historical psychology. To do this, a documentary research was carried out, analyzing the concept of social inequality, which exists in the Brazilian Federal Social Work Law (Lei Orgânica da Assistência Social [LOAS]), in the Brazilian National Social Work Policy (Política Nacional de Assistência Social [PNAS]), and in the Basic Operational Standard of the Brazilian National Social Work System (Sistema Único de Assistência Social [SUAS]). In all documents, there is a concealment of the race-class-gender relations of domination-exploitation as mediations for grasping the phenomenon of social inequality and poverty, being translated as social vulnerability, hiding the contradictions of the social issue. Naturalizing social inequality translated into vulnerability and familism reproduces domination-exploitation-oppression models for the Social Work Policy users.

**Key words** social inequality, poverty, race-class-gender, socio-historical psychology.

---

## Naturalización de la desigualdad en la asistencia social: dimensión subjetiva del “nudo” consustancial

### Resumen

Brasil y América Latina tienen su formación social marcada por procesos de explotación, dominación y desigualdad social. Este artículo es una posibilidad de revisar la idea hegemónica de desigualdad social e introducimos una mirada crítica que la considera como una expresión de la cuestión social en sus relaciones consustanciales, teniendo un “nudo” entre las relaciones de dominación-explotación-opresión de raza-clase-género como base. Ha sido desde este punto de vista que nos hemos propuesto debatir la desigualdad social, captando su dimensión subjetiva en la Política de Trabajo Social a la luz de la psicología socio-histórica. Para ello, se llevó a cabo una investigación documental, analizando el concepto de desigualdad social, que existe en la Ley Federal de Trabajo Social de Brasil (Lei Orgânica da Assistência Social [LOAS]), en la Política Nacional de Trabajo Social de Brasil (Política Nacional de Assistência Social [PNAS]) y en la Norma Operativa Básica del Sistema Único de Asistencia Social de Brasil (Sistema Único de Assistência Social [SUAS]). En todos los documentos se ocultan las relaciones de dominación-explotación de raza-clase-género como mediaciones para comprensión del fenómeno de la desigualdad social y la pobreza, traducándose en vulnerabilidad social, ocultando las contradicciones de la cuestión social. La naturalización de la desigualdad social traducida en vulnerabilidad y familismo reproduce modelos de dominación-explotación-opresión de las usuarias de la Política de Trabajo Social.

**Palabras clave** desigualdad social, pobreza, raza-clase-género, psicología socio-histórica.

## Naturalisation des inégalités d'assistance sociale: dimension subjective du « nœud » consubstantiel

### Résumé

Le Brésil et l'Amérique Latine ont leur formation sociale marquée par des processus d'exploitation, de domination et d'inégalité sociale. Cet article est une possibilité de passer en revue la notion hégémonique d'inégalité sociale et nous présentons une vision critique qui la considère comme une expression de la question sociale dans ses relations consubstantielles, à partir d'un « nœud » entre les relations de domination-exploitation-oppression de race-classe-genre. C'est de ce point de vue que nous avons proposé de débattre des inégalités sociales, en saisissant sa dimension subjective dans la Politique d'Assistance Sociale à la lumière de la psychologie socio-historique. Pour ce faire, une recherche documentaire a été menée, analysant le concept d'inégalité sociale, présent dans la Loi Fédérale sur l'Assistance Sociale de Brésil (Lei Orgânica da Assistência Social [LOAS]), dans la Politique Nationale d'Assistance Sociale de Brésil (Política Nacional de Assistência Social [PNAS]) et dans la Norme Opérationnelle de Base du Système Nationale d'Assistance Sociale de Brésil (Sistema Único de Assistência Social [SUAS]). Dans tous les documents, on cache les relations de domination-exploitation de race-classe-genre comme médiations pour appréhender le phénomène d'inégalité sociale et de pauvreté, se traduisant par vulnérabilité sociale, cachant les contradictions de la question sociale. La naturalisation de l'inégalité sociale traduite en vulnérabilité et familisme reproduit des modèles de domination-exploitation-oppression des utilisateurs de la Politique d'Assistance Sociale.

**Mots-clés** inégalité sociale, pauvreté, race-classe-sexe, psychologie socio-historique.

---

## Introdução

Este artigo é fruto de uma pesquisa de doutorado (Brambilla, 2019) na qual decidimos construir um processo de investigação para desnaturalizar a concepção de desigualdade social como horizonte, compreendendo-a como um processo de hierarquização das diferenças a partir das formas de apropriação da riqueza produzida em um país, com suas consequências sociais e subjetivas. A desigualdade social como expressão da contradição capital/trabalho – a questão social – em nosso país, como produto da dinâmica capitalista, racista e patriarcal e sua contraditória relação entre pobreza e riqueza, acumulação, compreendida a partir do modo de produção capitalista.

Sob essa perspectiva, é impossível conceber uma dissociação entre pobreza, produção e acumulação de riqueza, que, no Brasil, é mediada pelas relações sociais de dominação-exploração-opressão de gênero e de raça. Para tanto, mostra-se importante considerar que, no Brasil, nossa história é a história do enfrentamento das abissais desigualdades que marcam a formação social do país, nas quais se explicitam as formas de colonização e colonialidade atualizadas em nosso cotidiano. Sem pretensões de incorrer em uma trajetória historiográfica sobre a colonização portuguesa e suas consequências na formação do Brasil, recorreremos a algumas mediações necessárias para uma análise compreensiva, considerando, portanto, que a colonialidade (como luta de classes, estruturada pelo racismo e patriarcado) caracteriza a urgência de leituras críticas sobre as expressões da *questão social à brasileira*.

A colonização do Brasil – representada por um infindável processo de exploração de recursos naturais, genocídio, dominação, acultramento, violência e estupro dos povos indígenas, além da escravização e do sequestro de africanos – caracteriza as bases racistas e patriarcais que produzem o *Estado moderno à brasileira*.

Tal cenário estrutura a formação social de classes no país e na América Latina. Quijano (2005), ao analisar o século XIX e a organização dos novos Estados, afirma que mais de 90% da população total nas colônias era formada por pessoas negras e indígenas, ignoradas e segregadas de qualquer possível participação nas decisões sobre a organização social e política.

Além do desvelamento da questão racial como estruturante da luta de classes no Brasil, coloca-se como urgente a reflexão sobre os processos de exploração das mulheres, que historicamente ou assumiram funções no campo da reprodução social ou foram escravizadas. Tal debate se coloca como essencial para compreendermos as formas ideológicas e os aspectos não econômicos vinculados à opressão feminina (considerando que as atividades de reprodução e escravização não produzem mais-valia). Tal análise possibilita a caracterização da realidade material e histórica com essência e rigor.

---

Para além das formas de opressão contra as mulheres decorrentes do modo de produção capitalista, Saffioti (1989) analisa historicamente o patriarcado como um regime de dominação sobre as mulheres, com mais de seis milênios, mas que se mostra atualizado nas sociedades contemporâneas, considerando a ínfima participação das mulheres na política, as desigualdades salariais, as formas de violência e o feminicídio que caracterizam a vida das mulheres. A autora pondera:

[...] o patriarcado não se resume a um sistema de dominação, modelado pela ideologia machista. Mais do que isto, ele é também um sistema de exploração. Enquanto a dominação pode, para efeitos de análise, ser situada essencialmente nos campos político e ideológico, a exploração diz respeito diretamente ao terreno econômico (Saffioti, 1987, p. 50).

A dominação masculina sobre as mulheres, em casa e no trabalho, é expressão da dupla dimensão do patriarcado: a dominação e a exploração. Em sua dupla jornada, as mulheres são dominadas pelos homens, no bojo da família, e exploradas pelos capitalistas, na qualidade de trabalhadoras.

Trata-se, então, de compreender a desigualdade social diante de sua complexidade, como questão social, com gênese no processo de formação de classes, que, no Brasil, alicerça-se na diferenciação e discriminação de renda, raça e gênero. Além disso, compreender a dimensão subjetiva da desigualdade social significa debruçar-se sobre a articulação entre as formas objetivas e subjetivas de produção de dominação, sofrimento, ideologia, exploração e opressão:

[...] a dimensão subjetiva é uma dimensão da realidade e não dos sujeitos, mas é exatamente a dimensão da realidade que afirma a presença e a contribuição dos sujeitos na construção dela. São construções individuais e coletivas que resultam em determinados produtos, na objetividade, reconhecidos como de natureza subjetiva. Esses produtos são sempre sociais e subjetivos; são a marca da presença dos indivíduos no mundo coletivo e são decorrentes da ação humana sobre o mundo. Importante frisar que são elementos de natureza subjetiva, mas que estão postos no mundo e, portanto, são uma dimensão da realidade objetiva (Bock & Aguiar, 2016, p. 49).

O reconhecimento dos elementos de significação, valores, sentimentos, ideias e significados que ancoram, objetiva e subjetivamente, a desigualdade social e as configurações das relações sociais produzidas nessas condições de produção de distinção,

---

hierarquização e desqualificação entre as pessoas e grupos sociais se configura como possibilidade para apreender as mediações que, por um sistema ideológico, são ocultadas da realidade. Para tanto, urge promover a explicitação da organização social e da luta de classes, amparadas nas formas de produção e reprodução do trabalho, sustentadas em um regime de dominação-exploração patriarcal e racista.

Trata-se da necessidade de não se perder a dimensão da totalidade, pois, caso contrário, corre-se o risco de cair na pulverização e fragmentação das questões sociais, atribuindo unilateralmente aos indivíduos a responsabilidade por suas dificuldades. Isso deriva da ótica de análise dos “problemas sociais” como problemas do indivíduo isolado, perdendo-se a dimensão coletiva e isentando-se a sociedade de classes de responsabilidade no surgimento das desigualdades sociais. Por artimanha ideológica, elimina-se a dimensão coletiva da questão social, reduzindo-a uma dificuldade do indivíduo.

No bojo dessa discussão, a desnaturalização das múltiplas facetas que compreendem a questão social se mostra uma tarefa fundamental para seu enfrentamento e, nessa empreitada, a explicitação da dimensão subjetiva dos fenômenos sociais se revela um horizonte teórico-metodológico para explicitação das contradições.

É diante da perspectiva de evidenciar ideologias que impossibilitam a apreensão das múltiplas determinações e contradições das concepções de sujeito e subjetividade, especialmente no âmbito das políticas públicas e sociais, que problematizamos o escamoteamento das relações de dominação-exploração de gênero e do racismo na luta de classes e, ainda, nas formas de enfrentamento da questão social, via políticas sociais implantadas como instrumentos higienistas e disciplinadores de mulheres e negros.

Este estudo, pautado por uma perspectiva materialista histórica e dialética, tendo categorias como Totalidade e Contradição como eixo central de análise, com base na categoria Historicidade para falar de sexo e de gênero. Nesse sentido, mostra-se importante esclarecer que muitas feministas materialistas, por considerarem que a noção de gênero carrega um caráter neutro, a-histórico e ocultador das relações de dominação-exploração do patriarcado, não adotam essa nomenclatura.

O termo “relações sociais de sexo” (Devreux, 2005; Falquet, 2008; Kergoat, 2012) também compreende sexo como socialmente determinado e que a redução a uma dimensão biológica reforça o processo de naturalização e de a-historicidade com que a sexualidade tem sido tratada. Relações sociais de sexo expressam todos os fenômenos de opressão, de exploração e de subordinação das mulheres.

No Brasil, Saffioti (2004) indica gênero como um conceito excessivamente geral, neutro, a-histórico e apolítico. A autora critica o ocultamento da dominação masculina e do patriarcado das relações sociais, indicando o pacto masculino como instrumento para garantia da opressão de mulheres. Saffioti (2015) afirma que o patriarcado serve a interesses

---

dos grupos/classes dominantes e que o sexismo não é meramente um preconceito, mas um poder de agir de acordo com ele.

Assim, Saffioti (2004, 2015), ao inscrever o debate sobre gênero, patriarcado e violência contra as mulheres na égide de leituras marxistas, propõe-se a produzir referências para superação de leituras reducionistas sobre o tema. A autora afirma que o sexismo não é somente uma ideologia, ele reflete, ainda, uma estrutura de poder cuja distribuição é muito desigual, em detrimento das mulheres, prejudicando tanto homens quanto mulheres em suas relações.

Para Saffioti (2004, 2015), o conceito de gênero não explicita, necessariamente, desigualdades entre homens e mulheres. Muitas vezes, a hierarquia é apenas presumida. Há, porém, feministas que identificam a referida hierarquia em qualquer período histórico com o qual lidem. Aí reside o grande problema teórico, impedindo uma interlocução adequada e elucidadora entre as adeptas do conceito de patriarcado, as fanáticas pelo conceito de gênero e aquelas que trabalham considerando a história como processo, admitindo o uso de Gênero para toda a história, como categoria geral, e o conceito de Patriarcado como categoria específica de determinado período, ou seja, para os 6 ou 7 milênios mais recentes da história da humanidade.

Também se aponta que a desigualdade, longe de ser natural, é posta pela tradição cultural, pelas estruturas de poder, pelos agentes envolvidos na trama das relações sociais. Nas relações entre homens e entre mulheres, a desigualdade de gênero não é dada, mas pode ser construída – e com frequência o é.

Diante do tensionamento quanto às dicotomias produzidas entre as noções de sexo e de gênero, este estudo, por se embasar em uma perspectiva marxista, considera as relações sociais de dominação-exploração-opressão de gênero<sup>1</sup> como horizonte junto com a questão racial e as relações de classe, para compreensão da desigualdade social.

Igualmente, a questão racial deve ser considerada na articulação com classe e gênero. Saffioti (2015) traz, de modo articulado a gênero, a questão racial. Para a autora, mostra-se urgente compreender sexismo e racismo como “irmãos gêmeos”, na medida em que na gênese do escravismo se constatava um tratamento distinto dispensado a homens e mulheres. O racismo, base do escravismo, nasceu no mesmo momento histórico do sexismo:

Quando um povo conquistava outro, submetia-o a seus desejos e a suas necessidades. Os homens eram temidos, em virtude de representarem grande risco de revolta, já que dispõem, em média, de mais força física que as mulheres,

---

<sup>1</sup> A escolha de relações sociais de dominação-exploração de gênero, e não de relações sociais de sexo, tal como proposto pelas feministas franco-materialistas, decorre dos alarmantes dados da transfobia e do feminicídio de mulheres trans, associado a uma perspectiva biologizante da noção de sexo, ainda existente no Brasil, que culmina em extrema misoginia e patologização.

---

sendo, ainda, treinados para enfrentar perigos. Assim, eram sumariamente eliminados, assassinados. As mulheres eram preservadas, pois serviam a três propósitos: constituíam força de trabalho, importante fator de produção em sociedades sem tecnologia ou possuidoras de tecnologias rudimentares; eram reprodutoras desta força de trabalho, assegurando a continuidade da produção e da própria sociedade; prestavam (cediam) serviços sexuais aos homens do povo vitorioso. Aí estão as raízes do sexismo, ou seja, tão velho quanto o racismo. Esta constitui uma prova cabal de que o gênero não é tão somente social, dele participando também o corpo, quer como mão de obra, quer como objeto sexual, quer, ainda, como reprodutor de seres humanos, cujo destino, se fossem homens seria participar ativamente da produção e, quando mulheres, entrar com três funções na engrenagem descrita (Saffioti, 2015, p. 133).

A partir dessa análise, o “nó”, nomeado por Heleieth Saffioti em 1985, coloca a realidade como formada por 3 subestruturas – a) gênero; b) classe social; e c) raça/etnia:

Não que cada uma dessas contradições atue livre e isoladamente, nos nós, elas passam a apresentar uma dinâmica especial, própria do nó. Ou seja, a dinâmica de cada uma condiciona-se à nova realidade, presidida por uma lógica contraditória. De acordo com as circunstâncias históricas, cada uma das contradições integrantes do nó adquire relevos distintos (Saffioti, 2015, p. 134).

O novo patriarcado-racismo-capitalismo é subsídio histórico para compreender as contradições e a totalidade social diante dos processos e das relações de dominação-exploração. Na década de 1970, Danièle Kergoat desenvolveu a ideia de *consustancialidade* como possibilidade de leitura sobre o sistema de opressão estruturado na divisão social, racial e sexual do trabalho. Ou seja:

[...] significa a unidade de substâncias entre três entidades distintas, convida a pensar o mesmo e o diferente em um só movimento: 1) não obstante sejam distintas, as relações sociais têm propriedades comuns – daí o emprego do conceito marxiano de relação social com seu conteúdo dialético e materialista para pensar, também, o sexo e a raça; 2) as relações sociais, embora distintas, não podem ser entendidas, separadamente, sob o risco de serem reificadas (Kergoat, 2012, p. 20).

A produção de análise desde as relações sociais de consustancialidade se diferencia da perspectiva interseccional, na medida em que a segunda propõe uma análise focada

---

na constatação das opressões, como um cruzamento de categorias<sup>2</sup>. Kergoat (2012, p. 21) propõe identificar as relações sociais configuradas diante do racismo, colonialismo, capitalismo e sexismo, não apenas como entrecruzamentos de categorias:

Não há nem sobreposição nem competição entre interseccionalidade e consubstancialidade. Há ao mesmo tempo distância e proximidade. Proximidade na atitude crítica – em relação à tendência de tomar uma experiência particular de “opressão das mulheres” como experiência de todas; diferença entre os contextos de produção da crítica, distância na forma de pensar essa atitude crítica e de traduzi-la em práticas sociológicas.

Esta pesquisa trabalha com a noção de “nó” consubstancial explicitando as determinações da desigualdade social desde as relações sociais de dominação-exploração-opressão de classe, raça e gênero. Como apontado, historicamente, as leituras sobre a desigualdade social ocultaram as determinações das relações sociais de dominação-exploração-opressão de gênero e raça.

Assim, o ocultamento das determinações da desigualdade social, segundo Da Silva (2010), refere-se a uma hegemonia fundamental da análise do fenômeno a partir dos homens, que produziu uma abstenção da incorporação de preocupações sociais e científicas com o sujeito feminino.

É diante dessa constatação das contradições da questão social, expressa na desigualdade social, determinadas por relações sociais de dominação-exploração de classe, raça e gênero que se problematizam, neste artigo, as formas de organização das políticas sociais no Brasil, perguntando se as políticas sociais, em alguma medida, constroem estratégias para o enfrentamento da desigualdade desde essa perspectiva do nó patriarcado-capitalismo-racismo.

## A assistência social

A luta pela democracia representou a construção de um novo marco da cidadania, com o reconhecimento e a defesa dos direitos sociais e políticos e com a garantia de liberdades individuais. A constituinte, organizada de maneira amplamente participativa e dialógica, foi marcada por tensionamentos históricos entre os diversos setores da sociedade expressos

---

**2** O conceito de interseccionalidade surgiu nos Estados Unidos da América (EUA), em uma perspectiva jurídica, proposto por Kimberlé Crenshaw (1989), e foi desenvolvido como uma teoria da articulação das opressões por Patricia Hill Collins (1990). Diante da história da escravidão e do racismo, toma-se a urgência de compreender as opressões desde seus cruzamentos.

---

na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (Constituição Federal [CF], 1988).

No Brasil, o Estado democrático de direito foi conquistado a partir das lutas sociais e movimentos populares que solicitavam a garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana e a democracia. A abertura democrática, a instauração da Assembleia Nacional Constituinte e a CF (1988) consolidaram importantes inovações na organização do Estado brasileiro, em especial quanto à “igualdade” e à condição cidadã.

Essa nova condição cidadã de todos os brasileiros se mostrou uma nova perspectiva de organização social e política do Brasil, especialmente no que tange aos direitos sociais, legislados na CF (1988), exprimindo os verdadeiros sentidos do Estado democrático de direito.

Especialmente no que tange à assistência social, esta passa a ser reconhecida como direito social, correspondendo a uma perspectiva integral de seguridade social, compreendida no art. 194 da CF (1988) como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à Assistência Social”.

A institucionalização da perspectiva da assistência social como um direito social produz importantes rupturas na tradição caritativa, clientelista e assistencialista dessa política, que sustentava uma concepção culpabilizadora de sujeito, segmentando a explicação sobre a produção e responsabilização da pobreza, agora compreendida como proteção social e operacionalização dos direitos sociais.

A Lei n. 8.742 (Lei Orgânica da Assistência Social [LOAS], 1993) demarca um novo tempo para a construção da política social, com mudanças estruturais e conceituais, na medida em que se configura como um direito não contributivo e de garantia da cidadania, com previsão de ampla participação dos usuários, tendo suas demandas legitimadas e reconhecidas pelo Estado.

O processo de regulamentação da política pressupunha a adoção de princípios de gestão compartilhada em seu planejamento e controle, sendo definido o cofinanciamento dos diferentes entes federativos e a primazia da responsabilidade estatal, o que contribuiu para a transformação da Política de Assistência Social, que, ao ser institucionalizada e regulada, assumindo caráter público, mostra-se uma aposta para o afastamento da clássica e tradicional lógica assistencialista.

No entanto, a década de 1990 foi marcada por um processo de reforma do Estado brasileiro, alicerçada em um modelo político-econômico neoliberal, com aplicação de medidas de privatização, terceirização e consolidação de um modelo de gestão público-privado que impediram a efetivação daquilo previsto na LOAS (1993).

Tais medidas tiveram grande impacto nas políticas sociais, que passaram a representar a desresponsabilização do Estado pela garantia dos sistemas de proteção social

---

e garantia de direitos, conforme os princípios preconizados na CF (1988) e na legislação de regulamentação, substituídas em troca de ações seletivas e compensatórias.

Com isso, tivemos grande crescimento das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, do terceiro setor, impactando diretamente a operacionalização e efetivação da LOAS (1993), reproduzindo uma perspectiva de focalização das ações junto aos mais pobres, não contribuindo com a ampliação da proteção social.

Ainda que a LOAS (1993) tenha conceituado um modelo sustentado na perspectiva de uma política de direitos, sua operacionalização e efetivação se dá apenas a partir dos anos 2000, quanto, com a eleição do Presidente Lula, em 2002, ampliaram-se os debates sobre a organização das estratégias de enfrentamento da pobreza e da desigualdade social.

Em 2004 foi aprovada uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) sob a perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Consequentemente, em 2005, fez-se necessária a edição de uma Norma Operacional Básica que definisse as bases para a implantação do SUAS.

Considerando esse processo, seguimos com uma sistematização dos principais documentos da Política de Assistência Social, visando a demonstrar a dimensão subjetiva da desigualdade social existente na Política de Assistência Social, considerando dimensões conjunturais para a implantação da política e sua organização e especificando as relações sociais consubstanciais de dominação-exploração-opressão de classe, raça e de gênero.

## Metodologia

Considerando que uma pesquisa deve possibilitar uma compreensão sócio-histórica da realidade, esta investigação adotou a pesquisa documental como caminho metodológico e analítico. Entendemos que os documentos também são expressão de signos, disputas, movimentos, negociações, desejos, sentimentos, concepções e significações e que, portanto, a pesquisa documental carrega uma dimensão subjetiva da realidade.

Kripka, Scheller e Bonotto (2015) afirmam que a pesquisa documental, bem como outros tipos de pesquisa, propõe-se a produzir novos conhecimentos, criar formas de compreender os fenômenos e dar a conhecer a forma como estes têm se desenvolvido. Considera-se que a pesquisa documental consiste em um intenso e amplo exame de diversos materiais que não foram usados para nenhum trabalho de análise ou que podem ser reexaminados – buscando outras interpretações ou informações complementares – os chamados *documentos*.

Diante dessa proposta de análise documental para sistematização e apreensão de determinado fenômeno expresso por documentos como síntese de uma memória social, tem-se como desafio selecionar, desnaturalizar e interpretar as informações, visando a compreender as expressões da dimensão subjetiva.

---

Vale explicitar o objetivo desta pesquisa:

Analisar a dimensão subjetiva da desigualdade social, compreendida desde o nó escamoteado das relações sociais de classe, raça e dominação exploração de gênero e seus desdobramentos na Política de Assistência Social, analisando 3 documentos: a) LOAS (1993); b) PNAS, de 2004; e c) Norma Operacional Básica do SUAS, de 2005.

## Resultados

### Lei Orgânica da Assistência Social

A LOAS (1993) se apresenta como uma legislação para operacionalização dos direitos sociais e recoloca fortemente a lógica do Estado provedor, fomentando um funcionamento articulado e integrado do Estado a partir da noção de intersectorialidade das políticas sociais para o enfrentamento da pobreza.

Embora a LOAS (1993) seja fundamental para a possibilidade de universalização dos direitos sociais, ela aponta como objetivos da assistência social os sujeitos e grupos em situação de maior fragilidade ou vulnerabilidade social, remetendo, inclusive, à noção de carência.

Para enfrentar tais situações complexas que envolvem a pobreza, enfatiza-se a atenção de necessidades sociais relativas à rentabilidade dos sujeitos e grupos sociais, ao mesmo tempo que se amplia significativamente a perspectiva da condição cidadã. Assegura-se, inclusive, a não miserabilidade com o provisionamento de benefícios continuados e eventuais a pessoas com deficiência ou com incapacidade para a vida independente e para o trabalho, além dos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem a ter provida pela sua família.

Especificamente sobre a caracterização do fenômeno da desigualdade social e da pobreza, não há grandes elaborações sobre as mediações que as levam a ser acentuadas; aponta-se apenas a importância de atender às demandas sociais sem discriminação de qualquer natureza, priorizando-se alguns grupos sociais, como famílias, crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência ou em situação de maternidade.

Tal perspectiva indica o caráter genérico da legislação, que se respalda em uma perspectiva ideológica de promoção de meios que aumentem a capacidade produtiva, melhorem a condição social e a qualidade de vida dos indivíduos, não considerando as condições que cada uma das pessoas vivencia em decorrência da desigualdade social, marcada pelo nó escamoteado entre raça-classe e dominação-exploração de gênero.

Em contraponto, a descentralização política-administrativa da Política de Assistência Social, aliada a uma modelo de participação social paritária entre sociedade civil e Estado, desdobra-se em ações mais regionalizadas e territorializadas, associando o provimento

---

material ao provimento imaterial de condições de cidadania, com ações no campo do acompanhamento socioassistencial, marcado por modelos de educação popular que visam à autonomia dos sujeitos.

## Política Nacional de Assistência Social

A PNAS se apresenta como fruto da organização democrática e orgânica de um projeto societário de país amparado na possibilidade de participação social e do reconhecimento das demandas sociais a partir de mecanismos de consulta pública, descentralizados, de base territorial e em diálogo com as demais políticas de seguridade social. Constituem-se, a partir desta, novas configurações para o exercício ativo do protagonismo dos usuários da política e dos serviços da assistência social.

Uma grande conquista se refere à tipificação e normatização dos serviços e da rede socioassistencial, imprimindo maior qualidade ao atendimento, com produção de indicadores de avaliação e resultados. As 3 referências de organização do SUAS – a) vigilância social; b) proteção; e c) defesa social e institucional – também configuram a possibilidade da política social assistir a diferentes demandas sociais.

O aprimoramento da organização da política, considerando as formas de controle social, gestão da informação, monitoramento e avaliação da assistência social, implica uma nova agenda para a proteção social no Brasil, centrada em pessoas, famílias e territórios, com reconhecimento legítimo das demandas sociais, devendo garantir segurança de sobrevivência, de acolhida e de convivência familiar.

A centralidade no sujeito usuário da política e não em fenômenos sociais, corriqueiramente, expressa-se na produção de lógicas naturalizantes sobre quem são os sujeitos em determinadas situações, sem problematizações das condições que produzem o que denominam *fragilidades sociais*.

O enfoque nos grupos sociais específicos muitas vezes se traduz como família e, mesmo considerando as diversas possibilidades de composição de arranjos familiares, não os nomeia, encobrando o sentido da lógica familista da política, que lhes atribui responsabilidades psicossociais e morais.

Os níveis de proteção social, básica e especial, ampliam as possibilidades de atuação da política, considerando necessidades e demandas específicas em relação às chamadas *situações de risco e de vulnerabilidade*, pensando consecutivamente no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e na proteção pelo Estado de pessoas em situação de ruptura de vínculos e em situações de violência, em seus diferentes níveis.

Tal noção de proteção social reafirma, ao mesmo tempo, o dever do Estado no sentido de garantir os direitos sociais no cotidiano e determinadas concepções filosóficas que sustentam a política, como a dicotomia social/individual existente na noção de

---

vulnerabilidade, no controle do Estado sobre a vida dos pobres, explicitando uma compreensão moralista – por exemplo, ao definir a necessidade de estratégias de atenção sociofamiliar com a intenção de reestruturação do grupo familiar e elaboração de novas referências morais e afetivas, apontando um aspecto tutelar ainda presente na política.

Considera-se, assim, de maneira mais analítica, que a ideia de proteção social à sobrevivência, ao se referir a sujeitos ou famílias sem segurança de autonomia ou de rendimentos, garante benefícios continuados e eventuais a sujeitos em maior situação de vulnerabilidade. A proteção ao convívio implica a reflexão e potencialização das relações e vínculos pessoais, familiares e comunitários. Já a acolhida prevê, para as pessoas em maior situação de segregação e fragilidade social, proteção e possibilidade de recuperação de situações de abandono e isolamento.

Sob a perspectiva legal, a lógica de defesa social e institucional existente na PNAS, possibilita a garantia do acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e seus direitos aos usuários e usuárias. Tal noção amplia significativamente a compreensão de sujeito, valorizando a autonomia e as possibilidades de produção de ações e significações pelos usuários, enfrentando a lógica coercitiva e vexatória historicamente existente na assistência social.

Ao observar os eixos estruturantes que configuram os subsistemas do SUAS, chamamos atenção para o eixo que se refere à matricialidade sociofamiliar, sendo a família o locus privilegiado e insubstituível de proteção de socialização primária, provedora de cuidados aos seus membros, que também precisa ser cuidada. Tal direcionamento se justifica pela superação da focalização no âmbito da política de assistência social, possibilitando a prevenção, a proteção e a inclusão social.

Tal leitura, outrossim, escamoteia novamente as relações sociais de dominação-exploração de gênero-raça-classe, na medida em que as famílias em maior situação de pobreza são chefiadas por mulheres, sendo em sua maioria negras, que acabam sendo subjetivamente culpabilizadas por fragilidades que representam as refrações da questão social.

Logo, em termos gerais, a PNAS carrega importantes elementos analíticos sobre a desigualdade social e a pobreza no Brasil, atribuindo ênfase à desigualdade territorial, à complexidade do que denomina *exclusão social*, o que produz um acirramento da desigualdade e da pobreza, considerando que a discriminação produz vulnerabilidade social. Assim, pode-se compreender que a discussão da desigualdade de gênero e raça/etnia se faz presente, especialmente pelas formas de discriminação e preconceitos oriundas da hierarquização social. Nota-se um importante horizonte de monitoramento da política, considerando a produção de indicadores sobre vítimas de preconceito por etnia, gênero e o que, na época, foi denominado *opção pessoal*, remetendo à questão da sexualidade.

---

Especialmente sobre as mulheres, atribui-se o cálculo de natalidade e fecundidade a partir do número médio de filhos que uma mulher teria ao final de seu período reprodutivo, atribuindo exclusivamente à mulher a responsabilidade sobre o processo de gestação. Outra perspectiva enviesada da política se refere ao modo como é caracterizado o problema da gravidez na adolescência, afirmando um cenário de elevadas taxas de mortalidade materna e infantil, novamente compreendendo o aspecto reprodutivo unicamente como responsabilidade das mulheres.

## Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

A ideia de um SUAS, como sistema público não contributivo, descentralizado e participativo de proteção social, coloca a assistência social como um dever do Estado e um direito do cidadão, reconhecendo as diversidades, as diferenças e as desigualdades regionais e constituindo, assim, diretrizes para a regulamentação da política.

A perspectiva intersetorial que sustenta a Política de Assistência Social exige articulação e diálogo permanente com o Sistema de Seguridade Social (Saúde e Previdência Social), Educação, Justiça e de Direitos Humanos, tendo como horizonte a defesa dos direitos humanos e sociais, especialmente de crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres e negros, além da proteção às vítimas de exploração e violência, adolescentes ameaçados de morte e a promoção do direito à convivência familiar.

Há, portanto, um reconhecimento de público-alvo, sustentado pela ideia da construção de um perfil de um sujeito atendido prioritariamente pela assistência social, embora a política tenha sido construída em direção à universalização dos direitos e da cidadania, com ampliação da agenda dos direitos sociais, devendo ser assegurada a toda a população, de acordo com suas necessidades e independente de sua renda. Tal apontamento representa a superação da agenda benemerente e assistencialista historicamente executada pela cultura do primeiro-damismo no Brasil.

Compreender os direcionamentos do SUAS com base na explicitação das relações de classe, raça e dominação-exploração de gênero, significa problematizar e historicizar a desigualdade social e a pobreza no país – se ao mesmo tempo que se consegue avançar na desconstrução da ideia de sujeito universal a partir do SUAS, ao subscrever as diretrizes do sistema se defende uma política de proteção à vida, redução de danos, monitoramento de populações em risco, prevenção de incidência de agravos à vida em face das situações de vulnerabilidade etc. Novamente, restringindo as refrações da questão social à vulnerabilidade.

Vulnerabilidade social, registre-se, marcada pelas tensões históricas do conceito, pela dicotomização entre individual-social, pelo ocultamento das determinações sociais,

---

da contradição capital/trabalho/Estado. Embora, contraditoriamente, é essa noção que possibilita apreendermos a dimensão subjetiva do SUAS, ao compreender a proteção social como estratégia de enfrentamento da vitimização, fragilização, vulnerabilidade e riscos que sujeitos e famílias podem enfrentar ao longo da vida.

Tal concepção quanto aos usuários da Política de Assistência Social se transforma ao compreender a participação dos usuários na organização da política pública, especialmente por sugerirem a ruptura com ideias tutelares, subalternizantes, que identificam os cidadãos como carentes, necessitados, pobres, mendigos; concepções que historicamente produziram discriminação e segregação social.

Como nos demais documentos analisados, o SUAS se respalda na ideia da matricialidade sociofamiliar, apontando a necessidade da família ser apoiada para, assim, poder responder ao seu papel de sustento, guarda e educação das crianças e adolescentes, bem como à proteção aos idosos e pessoas com deficiência.

Para tanto, novamente, pergunta-se: quem é essa família que se responsabilizará pelo sustento, pela guarda, pela educação e pela proteção de todos os seus membros, em seus diferentes momentos de vida e necessidade? As mulheres! Esse ocultamento da caracterização da família as culpabiliza e responsabiliza com a legitimação de uma lógica patriarcal e capitalista que encobre o chamado trabalho de reprodução social.

Em síntese, reconhecem-se inúmeras contradições na formulação do SUAS, embora, no todo, estejam presentes avanços significativos quanto à operacionalidade da política, tipificação da rede socioassistencial, diálogo entre as atribuições dos diferentes entes federativos, o modelo de participação social, a urgência pela intersectorialidade da política, com elementos se referindo de maneira mais crítica e desnaturalizada sobre quem são os usuários da assistência social.

## **Discussão**

Adotamos uma perspectiva de desigualdade social, como expressão da questão social, da contradição capital/trabalho, trabalho alicerçado em formas de dominação-exploração-opressão de classe, raça e gênero. Nesta análise da assistência social, explicitamos a naturalização da desigualdade social e da pobreza, demonstrando o ocultamento da relação consubstancial existente no fenômeno.

Há uma concepção ontológica, ética e política subjacente à política, uma dimensão subjetiva que escamoteia o que denominamos até aqui “nó”: a expressão da desigualdade social, como produto da contradição capital/trabalho, sustentada nas relações de dominação-exploração-opressão de classe, raça e gênero. Tal perspectiva coloca em questão a noção de sujeito que sustenta tal escamoteamento da contradição capital/trabalho existente nas políticas públicas, onde se parte da perspectiva de um sujeito

---

universal, genérico e abstrato, que compreende o sujeito a partir da ideia de igualdade entre todas as pessoas, constituindo uma leitura de que todas as pessoas são, perante o Estado brasileiro, iguais, não reconhecendo as desigualdades que estruturam as relações e a formação social do Brasil.

Compreender os fenômenos pelo ponto de vista da historicidade requer uma análise para além da cronologia linear de fatos; significa observar as relações dialeticamente construídas, apreendendo o movimento das relações entre os fatos e a totalidade social para a compreensão do real. Diante dessa consideração, retoma-se a necessidade de compreensão do sujeito a partir de uma análise de sua constituição dialética com o social e a história.

A compreensão de sujeito da política focalizada na situação de vulnerabilidade social naturaliza a própria noção de vulnerabilidade social, escamoteando as históricas relações de colonialidade que sustentam as formas de opressão no país, marcadas pelas relações de dominação-exploração-opressão de classe, raça e gênero.

Tal condição se vê explicitada a partir da sustentação do mito da democracia racial presente na Política de Assistência Social, na medida em que a luta pela igualdade racial não constitui um eixo central na organização do SUAS. A desigualdade racial não aparece como um dos fatores possíveis para a produção do que denomina *vulnerabilidade social* nos documentos oficiais.

Ianni (2004) aponta que a questão racial revela como funciona a fábrica da sociedade, convocando-nos a compreender as relações dialéticas entre identidade e alteridade, diversidade e desigualdade, cooperação e hierarquização, dominação e alienação. Tal constatação do autor diz sobre a dimensão subjetiva da desigualdade social e do racismo em nosso cotidiano e suas repercussões na realidade.

Historicizar a questão racial como expressão da *dialética escravo e senhor* no mundo moderno requer reconhecer as implicações sociais, políticas, econômicas, culturais, ideológicas da sociedade moderna, burguesa, capitalista – compreendida como um processo civilizatório (ainda que transitório) e como um modo de produção –, conformando formas de sociabilidade, vivências e tecido/trama das relações sociais e jogos de forças sociais.

A questão racial em nossa sociedade também é expressa no racismo, seja ele interpessoal, institucional ou estrutural. Ou seja, são múltiplas as formas de manifestação e produção do racismo, seja na interação entre sujeitos com a produção de desigualdade e hierarquização entre sujeitos decorrente das relações de raça/cor, que caracterizam descrédito e humilhação, podendo ocorrer por meio de ações diretas, explícitas ou tácitas.

Não obstante, reconhecemos que a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com *status* de ministério, em 2003, representou a institucionalização e implantação de uma política com o objetivo de promover a igualdade

---

e a proteção de grupos raciais e étnicos afetados por discriminação e demais formas de intolerância, com ênfase na população negra.

Contudo, embora a SEPIIR tenha sido constituída anteriormente ao SUAS, o debate sobre a questão racial na assistência social é recente, ocorrendo somente após o fortalecimento de uma série de mecanismos de enfrentamento à discriminação racial e ao racismo. A Lei n. 12.288 (Estatuto da Igualdade Racial, 2010) expressa um conjunto de demandas da população negra, caracterizando-se como um instrumento para que as desigualdades raciais sejam reconhecidas e abordadas em diferentes esferas de governo, possibilitando a construção de ações conjuntas que assegurem avanços à pauta da igualdade racial em todo o país.

Vale considerar que a institucionalização da Política de Assistência Social como direito social, pautada na perspectiva da descentralização e democratização da organização da política, tem produzido possibilidade de tipificação, formalização e execução da política com base em caros princípios de defesa dos direitos sociais e humanos. Institucionalizou-se o direito social com princípios e fundamentos que regem modalidades de organização de processos de trabalho, tipificação das redes e serviços, normativas quanto aos recursos humanos, a descentralização administrativa e as esferas de participação social de trabalhadoras e usuárias, interferindo diretamente na formulação, no monitoramento e no controle da política.

Tal institucionalidade tem exigido do Estado brasileiro a execução de uma política de direito, excluindo perspectivas no bojo da benemerência social, facilitando inclusive a vigilância socioassistencial, podendo, assim, caracterizar o perfil das usuárias da assistência social. O volume 5 do *Boletim Mulheres no SUAS* (Ministério do Desenvolvimento Social [MDS], 2018) indica quase 14 milhões de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, cadastradas no CadÚnico, sendo que mais de 90% dos responsáveis familiares são mulheres e 75%, entre elas, são negras.

O reconhecimento do perfil das famílias exige a discussão sobre pobreza, desigualdade social, questão racial e gênero. Sob essa lógica, coloca-se em debate o ocultamento histórico da *feminização* e o *empregamento* da pobreza, traduzido no campo da política na fundição de um grupo social, denominado *famílias em situação de vulnerabilidade social*.

A família moderna, burguesa, neoliberal que conhecemos é o lócus da responsabilidade de desenvolvimento pessoal e coletivo de seus membros, onde o familismo se caracteriza como a responsabilidade da família em garantir a sobrevivência, o apoio e os cuidados a seus membros, constituindo-se como fonte ativa de proteção social diante de um sistema pouco desenvolvido ou da própria retração do Estado (Cronemberger & Teixeira, 2012).

Nessa seara, coloca-se em debate: quem são as famílias? O que significa dizer que é responsabilidade da família? Na medida em que o Estado prioriza as famílias como foco da política social, atribui à família determinadas responsabilidades de proteção e segurança

---

social (compartilhadas com o próprio Estado) legitimando determinado lugar social das/ para as mulheres. Vale ressaltar que as famílias pobres, em sua maioria, são organizadas e chefiadas por mulheres que, por meio do trabalho não pago, no âmbito doméstico, proporcionam grande parte da proteção social a crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência, com serviços de assistência e cuidados, seja no espaço doméstico ou fora dele, contribuindo para o bem-estar da família. Cronemberger e Teixeira (2012) apontam que tal culpabilização das mulheres se dá, efetivamente, desde o preparo dos alimentos, responsabilidade pela educação, da saúde, sociabilidade e, em algumas vezes, responsabilizada pelo sucesso e insucesso dos filhos e do casamento.

Considerar, portanto, a perspectiva familista, ocultada nas relações de dominação-exploração de gênero, raça e classe, e a crítica a tal perspectiva, não se trata necessariamente de uma posição “antifamília”, mas de compreensão sobre o papel do Estado, por meio de serviços públicos, na responsabilização pelo bem-estar social e pelos cuidados das famílias, reproduzindo a lógica de culpabilização e de transferência de responsabilidades às famílias. Outro importante fator se refere à concepção e às atribuições das mulheres determinadas pela política social que naturaliza o trabalho doméstico sem remuneração das mulheres, naturaliza a maternidade e a própria noção de cuidados da família. Essa tendência, ao invés de potencializar a vida familiar, torna-a impraticável, à medida que recai sobre as mulheres a responsabilidade de cuidar dos membros familiares dependentes, tornando incompatível a inserção profissional e a vida familiar para as mulheres.

A noção de “familismo”, para Cronemberger e Teixeira (2012), não pode ser confundida com algo pró-família, mas como maior responsabilização da família (das mulheres) pelo bem-estar de seus membros, incentivada pelas políticas públicas ou pela ausência destas na cobertura de serviços de apoio à família.

Deve-se considerar, desta feita, que embora a política social – e, em especial, a Política de Assistência Social – seja focalizada na família – tendo as mulheres como grandes responsáveis pela composição familiar –, pode-se identificar essa noção ao olhar o perfil do Bolsa Família, um programa de transferência de renda, indicando que, dentre os quase 14 milhões de famílias beneficiárias dele, 93% das titulares são mulheres. Temos, portanto, uma importante contradição a observar: ao mesmo tempo que a priorização das mulheres como titulares dos programas de transferência de renda favorece sua autonomia, também recai sobre elas a responsabilização do provimento dos demais membros da família.

Bartholo, Passos e Fontoura (2017) afirmam que o trabalho para a equidade de gênero não faz parte dos objetivos do Programa Bolsa Família – ainda que as relações de gênero estejam presentes transversalmente na Política de Assistência Social, pela feminização da pobreza e pela iniciativa histórica do Governo Federal, na criação do Programa Bolsa Família, em priorizar a titularidade das mulheres, oferecendo-lhes maior autonomia. A

---

grande questão é a invisibilidade das relações desiguais de gênero que caracterizam a Política de Assistência Social.

Diante dessa conjuntura, vale salientar a contradição do uso instrumental das mulheres pelo Estado como forma de ampliar a eficácia da política pública e o reforço da naturalização do papel feminino de cuidado, ao mesmo tempo que a priorização das mulheres nos programas de transferência de renda, como titulares, possibilita o acesso à renda, podendo ampliar seu poder de decisão e gerar maior autonomia, na medida em que permite às mulheres participar da provisão financeira do lar, tarefa tradicionalmente masculina.

Nesse sentido, a familiarização da pobreza escamoteia a desigualdade social, naturalizando as relações de dominação-exploração de classe, transformando a pobreza em fenômeno individual, problemática afetada a determinada família e não às relações de um sistema de produção capitalista, com histórico patriarcal e racista, atingindo mulheres e negros de maneira expressiva.

## **Conclusões**

A produção-construção de uma leitura analítica sobre a noção de desigualdade social existente na Política de Assistência Social no Brasil se apresenta como potência para a compreensão da dimensão subjetiva da política social e da própria desigualdade social, reduzida a leituras reducionistas vinculadas à pobreza.

Este estudo, por assim o ser, configura-se como uma análise documental da assistência social como direito, mas, ao mesmo tempo, versa sobre uma possibilidade de análise conjuntural das contradições da política social e suas limitações no campo do enfrentamento da desigualdade social, que, dialeticamente, consolidou-se como importante instrumento de redução da pobreza no país. Ou seja, buscamos apresentar o escamoteamento das relações de dominação-exploração-opressão de classe, raça e dominação/exploração de gênero existente nas conceituações de pobreza, desigualdade social e da Política de Assistência Social e sua dimensão subjetiva – ainda que reconheçamos sua ampla relevância.

Perguntarmo-nos sobre a dimensão subjetiva desse escamoteamento das relações consubstanciais revela a urgência de debatermos a noção de sujeito na política, onde a superação da lógica universal se torna horizonte estratégico para sublinharmos as formas de significação da desigualdade social, muitas vezes não aportadas pelo processo de proteção social previsto na política pública.

Apreender a dimensão subjetiva das relações de dominação-exploração de gênero, raça e classe significa reconhecer as formas simbólicas que produzem sofrimento ético-político, humilhação social, subalternização, que legitimam as vivências de negação da existência, a produção de subcidadania de mulheres, negros e pessoas em situação de

---

pobreza. Reconhecer a dimensão subjetiva do escamoteamento do “nó consubstancial” significa demonstrar as implicações objetivas e subjetivas de uma ideologia que naturaliza as desigualdades, que esconde as formas de dominação em nossa realidade. Também significa assumir como horizonte ético-político um projeto de equidade, de justiça social, que prevê o desenvolvimento de programas de enfrentamento à histórica exploração patriarcal, racista e classista. Assumir ações afirmativas de reparação das condições desiguais de vida de pessoas em situação de pobreza, mulheres e pessoas não brancas.

Ainda temos muito a avançar no bojo da Política de Assistência Social que, muitas vezes, é usada estrategicamente por governos como ação social para pobres, ou seja, instrumento de contenção de revolta popular, na medida em que a ela não se atribui financiamento adequado para o enfrentamento das mazelas sociais e, ainda, em sua concepção, pouco se evidencia o chamado “nó consubstancial”, naturalizando as condições sociais de cada sujeito.

O escamoteamento da dimensão subjetiva da desigualdade social, tal como trabalhado neste estudo, impede a compreensão dos desdobramentos concretos nas formas de vida da população brasileira, especialmente de pessoas em situação de pobreza, mulheres e negros que vivenciam bombardeios sociais, midiáticos e culturais que exacerbam a meritocracia, o esforço pessoal e o individualismo como projeto de organização do Estado brasileiro.

Tal lógica torna os problemas das famílias problemas das mulheres, as quais não cuidaram direito de seus membros, culpabilizando-se as mulheres, em sua maioria negras, pelo fracasso social e pela desestabilização do metabolismo social. Sob essa ótica, a superação da naturalização do papel social das mulheres e da noção de família se faz urgente para avançarmos em direção de uma sociedade menos desigual.

## Referências bibliográficas

Bartholo, L., Passos, L., & Fontoura, N. (2017). *Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?* Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica

Aplicada.

Bock, A. M. B., & Aguiar, W. M. J. (2016). A dimensão subjetiva: um recurso teórico para a psicologia da educação. In W. M. J. Aguiar, & A. M. B. Bock (Orgs.), *A dimensão subjetiva do processo educacional: uma leitura sócio-histórica* (pp. 43-59). São Paulo, SP: Cortez.

Brambilla, B. B. (2019). *Um nó escamoteado: a dimensão subjetiva da desigualdade social e seus desdobramentos na política de assistência social* (Tese de Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP.

Collins, P. H. (1990). *Black feminist thought : knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*. Boston: Unwin Hyman,

- 
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.* (1988). Brasília, DF.
- Crenshaw, K. W. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex; a black feminist critique of discrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, pp. 139-167.
- Cronemberger, I. H. G. M., & Teixeira, S. M. (2012). Familismo na política social brasileira e as mulheres. *Revista FSA*, 9(2), 205-221.
- Da Silva, T. M. G. (2010). Trajetória da historiografia das mulheres no Brasil. *Politeia: História e Sociedade*, 8(1), 223-231.
- Devreux, A.-M. (2005). A teoria das relações sociais de sexo: um quadro de análise sobre a dominação masculina. *Sociedade e Estado*, 20(3), 561-584.
- Falquet, J. (2008). Repensar as relações sociais de sexo, classe e “raça” na globalização neoliberal. *Mediações*, 13(1-2), 121-142.
- Ianni, O. (2004). *Pensamento social no Brasil*. São Paulo, SP: EDUSC.
- Kergoat, D. (2012). Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais. *Novos Estudos Cebrap*, 86, 93-103.
- Kripka, R. M. L., Scheller, M., & Bonotto, D. L. (2015). Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. *Revista de Investigaciones UNAD*, 14(2), 55-73.
- Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.* (1993). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF.
- Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010.* (2010). Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis ns 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF.
- Ministério do Desenvolvimento Social. (2018). *Boletim Mulheres no SUAS* (Vol. 5). Brasília, DF: Autor. (Boletins Vigilância Socioassistencial).
- Quijano, A (2005). *Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Saffioti, H. I. B. (1987). *O poder do macho*. São Paulo, SP: Moderna.
- Saffioti, H. I. B. (1989). A síndrome do pequeno poder. In M. A. Azevedo, & V. N. A. Guerra (Orgs.), *Crianças vitimizadas: a síndrome do pequeno poder* (pp. 13-21x-y). São Paulo, SP: Iglu.
- Saffioti, H. I. B. (2004). *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo, SP: Perseu Abramo.
- Saffioti, H. I. B. (2015). *Gênero patriarcado violência* (2a ed.). São Paulo, SP: Expressão Popular.

---

## Para citar este artigo:

### **Norma A – ABNT**

BRAMBILLA, B. B.; SILVA, A. C. B.; GONÇALVES, M. G. M.; KAHHALE, E. M. P. A naturalização da desigualdade na assistência social: dimensão subjetiva do “nó” consubstancial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 11, n. 26, p. 07-29, 2021.

### **Norma B – APA**

Brambilla, B. B., Silva, A. C. B., Gonçalves, M. G. M. & Kahhale, E. M. P. (2021). A naturalização da desigualdade na assistência social: dimensão subjetiva do “nó” consubstancial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 11(26), 07-29.

### **Norma C – Vancouver**

Brambilla BB, Silva ACB, Gonçalves MGM, Kahhale EMP. A naturalização da desigualdade na assistência social: dimensão subjetiva do “nó” consubstancial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2021 [cited Mar 4, 2021];11(26):07-29. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/4178>

# A Polícia Comunitária do Ceará e o acompanhamento às vítimas de violência

## **Kelyane Silva de Sousa**

*Mestra em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará - UECE*  
*Pesquisadora do Observatório da Violência Contra a Mulher OBSERVEM da UECE*  
*kelyane.sousa@uece.br*  
*<https://orcid.org/0000-0002-2871-1504>*

## **Maria Helena de Paula Frota**

*Doutora em Sociologia pela Universidade de Salamanca*  
*Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da UECE*  
*[helenapfrota@gmail.com](mailto:helenapfrota@gmail.com)*  
*<https://orcid.org/0000-0002-3327-146X>*

## **Raysa Hellen Lopes da Costa**

*Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará UECE*  
*[lopesrh@yahoo.com](mailto:lopesrh@yahoo.com)*  
*<https://orcid.org/0000-0003-3775-0481>*

## **Resumo**

A violência contra a mulher apresenta grande incidência em Fortaleza-CE e é considerada uma grave violação aos direitos humanos. A Lei n. 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, é considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) uma das três melhores legislações do mundo voltada ao enfrentamento à violência contra a mulher. Nesse sentido, a Polícia Militar do Estado do Ceará (PMCE) oferece um serviço de proteção e cuidado às mulheres que sofrem violência doméstica e familiar, denominado Grupo de Apoio às Vítimas de Violência (GAVV). Este estudo teve por objetivo conhecer a atuação desse grupo nos bairros Siqueira, Bom Jardim e Granja Lisboa em Fortaleza, onde se localiza a 4ª Unidade Integrada de Segurança (UNISEG 4) durante a pandemia de Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). O estudo teve caráter qualitativo, com uso de técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A coleta de dados se deu por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas

---

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

2021, Vol. 11, nº 26  
ISSN 2238-0426  
DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2021.11.26.4304>  
Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)  
Data de submissão 02 nov 2020  
Data de publicação 08 jan 2020

---

com 5 profissionais de segurança pública que fazem parte da UNISEG 4; eles relataram experiências do trabalho da equipe ocorridas durante a pandemia no ano de 2020.

**Palavras-chave** violência contra a mulher; segurança pública; polícia comunitária; COVID-19.

## The Ceará State Community Police and assistance to victims of violence

### Abstract

Violence against women has a high incidence in Fortaleza, Ceará, Brazil, and it is regarded as a serious violation of human rights. Law No. 11,340/2006, known as Maria da Penha Act, is considered by the United Nations (UN) as one of the three best legislations in the world aimed at tackling violence against women. Thus, the Ceará State Military Police (Polícia Militar do Estado do Ceará [PMCE]) provides a protection and care service for women experiencing domestic and family violence, named as Support Group for Victims of Violence (Grupo de Apoio às Vítimas de Violência [GAVV]). This study aimed to learn about the work of this group in the Fortaleza neighborhoods of Siqueira, Bom Jardim, and Granja Lisboa, where the 4th Integrated Security Unit (4ª Unidade Integrada de Segurança [UNISEG 4]) is located during the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) pandemic. The study had a qualitative nature and used bibliographic, documentary, and field research techniques. Data collection took place through semi-structured interviews conducted with 5 public security professionals from the UNISEG 4; they reported team work experiences during the pandemic in the year 2020.

**Key words** violence against women; public security; community police; COVID-19.

## La Policía Comunitaria del Estado de Ceará y la asistencia a víctimas de violencia

### Resumen

La violencia contra las mujeres tiene una alta incidencia en Fortaleza, Ceará, Brasil, y se considera una grave violación de los derechos humanos. La Ley No. 11.340/2006, conocida como Ley Maria da Penha, es considerada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como una de las tres mejores legislaciones del mundo destinadas a combatir la violencia contra las mujeres. En ese sentido, la Policía Militar del Estado de Ceará (Polícia Militar do Estado do Ceará [PMCE]) brinda un servicio de protección y atención a mujeres en situación de violencia doméstica y familiar, denominado Grupo de Apoyo a Víctimas de Violencia (Grupo de Apoio às Vítimas de Violência [GAVV]). Este estudio tuvo como objetivo conocer el trabajo de este grupo en los barrios Siqueira, Bom Jardim y Granja Lisboa en Fortaleza, donde se ubica la 4ª Unidad Integrada de Seguridad (4ª Unidade Integrada de Segurança [UNISEG 4]) durante la pandemia de la Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). El estudio tuvo carácter cualitativo y utilizó técnicas de investigación bibliográfica, documental y de campo. La recolección de datos se realizó mediante entrevistas semi-estructuradas realizadas a 5 profesionales de seguridad pública de la UNISEG 4; ellos informaron experiencias de trabajo en equipo durante la pandemia en el año 2020.

**Palabras clave** violencia contra la mujer; seguridad pública; policía comunitaria; COVID-19.

---

## La Police Communautaire de l'État du Ceará et l'assistance aux victimes de violence

### Résumé

La violence contre les femmes a une incidence élevée à Fortaleza, Ceará, Brésil, et est considérée comme une grave violation des droits humains. La Loi No. 11.340/2006, connue sous le nom de Loi Maria da Penha, est considérée par l'Organisation des Nations Unies (ONU) comme l'une des trois meilleures législations au monde visant à lutter contre la violence à l'égard des femmes. Ainsi, la Police Militaire de l'État du Ceará (Polícia Militar do Estado do Ceará [PMCE]) fournit un service de protection et de soins aux femmes victimes de violence domestique et familiale, appelé Groupe de Soutien aux Victimes de Violence (Grupo de Apoio às Vítimas de Violência [GAVV]). Cette étude visait à connaître le travail de ce groupe dans les quartiers de Siqueira, Bom Jardim et Granja Lisboa à Fortaleza, où se trouve la 4<sup>e</sup> Unité de Sécurité Intégrée (4<sup>a</sup> Unidade Integrada de Segurança [UNISEG 4]) pendant la pandémie de Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). L'étude était de nature qualitative et utilisait des techniques de recherche bibliographique, documentaire et de terrain. La collecte des données a été réalisée à travers des entretiens semi-structurés menés avec 5 professionnels de la sécurité publique de l'UNISEG 4; ils ont rendu compte des expériences de travail de l'équipe pendant la pandémie en 2020.

**Mots-clés** violence contre les femmes; sécurité publique; police communautaire; COVID-19.

### Introdução

A violência contra as mulheres decorre de um cenário histórico marcado por extrema submissão, exploração, discriminação e inferiorização diante dos homens. Ao longo de toda a história, marcadamente na gênese do capitalismo, as mulheres foram alvos de discriminação no que tange as relações sociais de gênero, classe e raça/etnia. A compreensão do fenômeno da violência impõe uma análise aprofundada das relações de domínio e poder que acompanharam a construção simbólica dos gêneros feminino e masculino (Freitas, 2017a).

De acordo com a porta voz da Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres) no Brasil, Nadine Gasman (2014), “a violência contra a mulher é uma construção social, resultado da desigualdade de força nas relações de poder entre homens e mulheres. É criada nas relações sociais e reproduzida pela sociedade”, confirmando a necessidade de compreender como ela surgiu e permaneceu. Vale destacar que, de acordo com o art. 2º da Lei n. 11.340 (Lei Maria da Penha, 2006):

Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais

---

inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social.

Nesse sentido, a Polícia Militar do Estado do Ceará (PMCE) oferece um serviço de aproximação, cuidado, acolhimento e proteção de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, orientado pela filosofia de polícia comunitária (Freitas, 2017a), por meio do Grupo de Apoio às Vítimas de Violência (GAVV), que trataremos no decorrer deste artigo.

O GAVV faz parte do serviço de prevenção especializada das unidades integradas de segurança (UNISEG). Segundo (Freitas, 2017a), é executado por policiais militares e tem como propósito atender às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, adotando estratégias do exercício de qualificação da autoridade policial e garantias de proteção integrada e assistencial da Lei Maria da Penha (2006). Além disso, o grupo atende idosas vítimas de abandono, crianças em situação de vulnerabilidade social e vítimas de estupro.

Este estudo teve por objetivo geral:

- Conhecer a atuação do GAVV nos bairros Siqueira, Bom Jardim e Granja Lisboa em Fortaleza, onde se localiza a 4ª Unidade Integrada de Segurança (UNISEG 4) durante a pandemia de Coronavírus Disease 2019 (COVID-19)<sup>1</sup>.

Seus objetivos específicos foram:

- Investigar como ocorre o atendimento as vítimas residentes nos bairros onde atua o GAVV da UNISEG 4;
- Mostrar os desafios do grupo;
- Analisar os resultados que o grupo tem apresentado;
- Compreender a articulação com a rede socioassistencial de enfrentamento à violência contra a mulher.

As UNISEG integram um serviço da Polícia Comunitária do Estado do Ceará, constituindo ferramentas de adequação do exercício da autoridade policial relacionadas aos valores garantidos na Constituição da República Federativa do Brasil (Constituição Federal [CF], 1988). Segundo (Freitas, 2017b), trata-se de uma tecnologia imprescindível para as transformações que as forças de segurança precisam incorporar como modelo que garanta as medidas de proteção integrais e assistenciais de que trata a Lei Maria da Penha (2006).

A polícia comunitária também é definida como uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma parceria entre a população e a polícia, com o objetivo de melhorar a qualidade geral de vida na área. A polícia e a comunidade devem trabalhar

---

<sup>1</sup> Segundo a OMS (2020), a COVID-19 é uma doença infecciosa causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2).

---

juntas para identificar e resolver problemas contemporâneos, como crimes contra a propriedade e contra a pessoa, consumo de drogas lícitas e ilícitas, distúrbios psicológicos e psiquiátricos etc.

A Polícia Militar do Ceará, absorvendo os valores da Polícia Comunitária, tem empreendido um profundo processo de adequação e inovação de seus serviços de segurança pública, na prospecção de firmar-se como Instrumento de cidadania, assecuratório dos valores democráticos e de direito, projetados pela Constituição de 1988 e diretamente refletidos na legislação extravagante de defesa da mulher (Freitas, 2017b, p. 33).

A pesquisa aqui apresentada é fruto de trabalho de conclusão de curso no Bacharelado de Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Ela partiu da experiência de membro do GAVV. A cada nova visita ou revista se observou o quanto as mulheres atendidas se encontram vulneráveis e necessitam do apoio da família, dos amigos, da sociedade e do Estado. Os relatos coletados mostram o medo e a insegurança dessas mulheres que, mesmo separadas dos agressores, temem por sua integridade física e a segurança de seus familiares, pois, mesmo com as medidas protetivas, tais agressores continuam fazendo ameaças.

Nas visitas realizadas se constatou, ainda, a desconfiança dessas mulheres quando indagadas sobre os agressores. Foi essa vivência que nos motivou a aprofundar os estudos acerca da violência doméstica que mata cotidianamente as mulheres.

Segundo Gil (2008), a observação constitui elemento fundamental para a pesquisa. Ela apresenta vantagem em comparação a outras técnicas porque “os fatos são percebidos diretamente, sem qualquer intermediação. Desse modo, a subjetividade, que permeia todo o processo de investigação social, tende a ser reduzida”. Cabe ressaltar que o estudo respeita a *hierarquia* e a *disciplina* da PMCE, os pilares da instituição, uma vez que a pesquisadora é servidora dela.

Todos os dias são veiculadas estatísticas e notícias na mídia sobre os diversos tipos de violência contra a mulher (como o assédio, o abuso psicológico, a tortura, a perseguição, o feminicídio, a agressão por parceiros ou familiares etc.). A violência de gênero é recorrente e está presente nos espaços públicos e privados nas mais variadas formas e intensidades, tendo o assassinato como sua expressão mais grave (Agência Patrícia Galvão, 2016).

Apesar dos índices de violência contra a mulher serem alarmantes (Agência Patrícia Galvão, 2016), muito tem sido feito para reverter tal quadro. A Lei Maria da Penha (2006) trouxe um olhar inovador ao modo de tratar a violência contra a mulher: “ela instituiu um novo paradigma para os(as) profissionais que atuam no sistema de [J]ustica [C]riminal e

---

para os(as) responsáveis pela formulação de políticas públicas” (Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça [CEJUS], 2012).

A Lei Maria da Penha (2006) assumiu grande importância no enfrentamento e na coibição da violência, que passou a ser tratada como um problema de cunho público, necessitando de intervenção estatal em sua resolutividade (Madeira & Costa, 2012).

É importante que os profissionais da saúde, da segurança pública e da Justiça de todo o país colaborem no debate técnico para garantir a diversidade de boas práticas diante da violência contra a mulher, para minimizar e/ou zerar tais índices.

## **Metodologia**

Para atingir nosso propósito, recorreremos a técnicas de pesquisa qualitativa, lidando com crenças, costumes e valores. A pesquisa social utiliza metodologias qualitativas devido ao fato de pautarem-se por significados que não podem ser traduzidos em gráficos, esquemas ou outros dados quantitativos – apesar de estes serem complementares aos dados qualitativos.

Segundo Godoy (1995), a pesquisa qualitativa envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação, compreendendo, assim, os fenômenos dos participantes do estudo. A pesquisa qualitativa tem preocupação com o ambiente natural, valorizando o contato direto e prolongado do pesquisador com o tema. No trabalho de campo se utilizam equipamentos como gravadores para realizar registros.

Os resultados apresentados neste estudo são fruto de pesquisa bibliográfica, baseada em material extraído de trabalhos literários, acadêmicos e científicos, além de livros e artigos. Ademais, utilizaram-se técnicas de pesquisa documental, com consulta a anuários, censos e jornais de grande circulação no Estado do Ceará.

Os dados da pesquisa não se excluem, eles se complementam, e a realidade abrangida interage dinamicamente, como explicita Minayo (1994). A metodologia deve ser um instrumental coerente, elaborado. Que seja capaz de encaminhar impasses teóricos para o desafio da prática. A técnica adotada para a coleta de dados foi a observação participante, com registro em diário de campo, aplicada entre março e junho de 2020.

## **Policiamento comunitário *versus* policiamento tradicional**

No início do século XX, com as revoltas sociais e o aumento da criminalidade, os governos necessitavam adequar o exercício de suas forças policiais, motivando os estudos sobre a natureza predominantemente repressiva da polícia como elemento potencializador do crescimento do crime. Nesse modelo de relação, quanto mais a polícia reprimia e tratava

---

as pessoas como inimigas, mais as pessoas se afastavam da polícia e, conseqüentemente, mostravam-se contrárias às corporações (Freitas, 2017b) e práticas como: a) mais policiais nas ruas; b) mais viaturas nas ruas; e c) maior repressão aos cidadãos. Isso contribuiu para aumentar a descrença em relação à polícia (Bohn, n.d.).

O policiamento tradicional enfoca o atendimento de ocorrências ou incidentes específicos. A atividade é pontual, não se trata de uma ação eficiente para solucionar o problema de modo pleno. Ao serem informados de uma situação emergencial, os policiais devem chegar o mais rápido possível ao local, resolver o eventual problema e retornar aos seus postos, ficando novamente disponíveis para outras solicitações (Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo [NEV USP], 2009).

Com o processo de redemocratização do Brasil, com a abertura política e com a promulgação da CF (1988), as instituições responsáveis pela segurança pública receberam o dever de reformarem-se para atender às novas demandas de cidadania da sociedade. A polícia entrou na agenda política de muitos governantes, pois houve certa falência do policiamento tradicional, pautado por práticas autoritárias. Assim, surgiram diversas discussões acadêmicas, debates políticos e argumentações populares (Bohn, n.d.).

Deste modo, estudiosos relataram que o modelo policial que estava sendo utilizado, além de não ser capaz de atender à demanda de crimes, estimulava as pessoas a tomarem atitudes antissociais. Assim sendo, a alternativa proposta pelos relatórios foi a comunitarização da polícia, direcionando o serviço policial para a prevenção. Através do policiamento comunitário haveria uma aproximação entre o policial e a comunidade, aumentando a confiança entre os dois e possibilitando uma mútua cooperação na qual, não só a segurança pública será favorecida, como, também, a melhoria na qualidade de vida no bairro de um modo geral (Freitas, 2017b, p. 43).

Com essa estrita relação entre a polícia e a sociedade se iniciou a implementação do policiamento comunitário como uma tentativa de transformar a polícia de controle, repressiva, em uma polícia mais cidadã, humanizada e comprometida com a garantia e a proteção dos direitos humanos (Bohn, n.d.).

Enquanto no policiamento tradicional a polícia atua de forma pontual, quando o problema já está colocado, no policiamento comunitário ela atua integrada à comunidade, desenvolvendo um trabalho de prevenção. A prevenção pode ser realizada em dois níveis: Prevenção primária: para impedir o surgimento de um problema de segurança. Prevenção secundária: para evitar que um problema já existente tome grandes proporções, dissemine-se ou cresça (NEV USP, 2009).

---

Nos países economicamente mais desenvolvidos, a adoção do policiamento comunitário decorreu da constatação de que os modelos de policiamento em vigência não estavam mostrando-se eficazes diante da violência urbana que surgiu no final da década de 1960 e no início da década de 1970. A prática dos policiais para coibir e/ou conter a violência criminal resultou em algumas críticas e, com isso, houve deterioração da imagem das forças policiais junto à população (NEV USP, 2009). “O que a filosofia de polícia comunitária inaugura no Brasil é uma remodelação dos processos de garantia da segurança e da ordem, agora, orientados pelos valores jurídicos assegurados ao povo brasileiro” (Freitas, 2017a).

Quando o Estado não apresenta uma relação de confiança com a população, sua atuação diante dos infratores e da comunidade acaba assumindo formas coercitivas, com uma falsa aparência de aceitação popular enquanto, na verdade, a vítima se sente incomodada e constrangida diante da negação de direitos fundamentais (Freitas, 2017b).

Pensar em mudanças na polícia significa reconhecer que algo não está funcionando bem e precisa ser reformulado. Com o surgimento de novas demandas da cidadania, o Estado democrático vem discutindo o papel da polícia e as práticas de policiamento que visem à garantia de direitos humanos (Bohn, n.d.).

Nesse sentido, o policiamento comunitário (NEV USP, 2009) tem sido implementado em diversos países do mundo como uma evolução do modelo tradicional de polícia (baseado em autoritarismo e atitudes truculentas, como no período do Regime Militar brasileiro) em direção a um modelo de polícia cidadã, próximo à comunidade para romper quaisquer barreiras entre a polícia e os cidadãos (Bohn, n.d.). “O policial, junto à comunidade, além de garantir segurança, deverá exercer função didático-pedagógica, visando a orientar na educação e no sentido da solidariedade social” (Almeida, Moura, & Freitas, 2017).

Segundo Freitas (2017b), a CF (1988) trouxe o modelo de materialização do Poder Público denominado Estado democrático de direito, no qual a soberania do povo é sua própria razão de ser. O Governo Federal criou o Programa Nacional de Direitos Humanos em 1996 –uma de suas principais propostas era apoiar as experiências de polícia comunitária, que passaram a ser implementadas em todo o Brasil.

A polícia comunitária consiste em uma filosofia organizacional que valoriza a participação da comunidade em suas estratégias de segurança pública. Esta constitui um problema complexo e seu enfrentamento exige participação direta e indireta de todos os grupos que constituem a comunidade à qual se destina a estratégia de segurança.

O NEV USP (2009) apresenta 4 características comuns a esse tipo de policiamento: a) relação de confiança – o policiamento comunitário requer trabalho conjunto entre polícia e população; b) descentralização da atividade policial – esta deve integrar-se à sociedade; c) ênfase nos serviços não emergenciais – atividades orientadas prioritariamente à prevenção

---

do crime e à resolução de conflitos; e d) ação integrada entre diferentes órgãos e atores para se adotar um novo olhar diante de problemas de segurança e, ainda, do próprio policial.

Em síntese, de acordo com Almeida, Moura e Freitas (2017) no policiamento tradicional: a) o papel da polícia é preocupar-se com a resolução do crime; b) a polícia se ocupa mais com os incidentes; c) o que determina a eficiência da polícia é o tempo de resposta; d) o policial é o serviço; e) o emprego da força é a técnica adotada para a resolução de problemas. Já na polícia comunitária: a) a polícia é o público e o público é a polícia; b) os policiais são os membros da população pagos para dar atenção em tempo integral às obrigações dos cidadãos; c) a eficácia da polícia é medida pela ausência de crime e de desordem; e d) a polícia se ocupa mais com os problemas e as preocupações dos cidadãos.

Nesse contexto, de acordo com M. G. M. Brasil e Miranda (2011), cabe destacar que a qualificação e a formação dos profissionais de segurança pública passariam a ser orientadas pela ética, pela cidadania e pela educação em direitos humanos. Buscando parcerias com as universidades e outras instituições educacionais, esses seriam os maiores diferenciais dessa nova proposta de formação policial (M. G. M. Brasil & Miranda, 2011).

Ressalta-se que a polícia comunitária não tem o sentido de *assistência policial*, mas sim o de *participação social*. A comunidade deve assumir um papel relevante em sua própria segurança e nos serviços ligados ao bem comum. Vale destacar a necessidade de evitar a interpretação de que se almeja criar uma nova polícia. Além disso, o “Policiamento Comunitário não é uma fórmula mágica ou panaceia” (Alencar, Moura, & Freitas, 2017), ele não é a solução para os problemas de insegurança pública, ele facilita a aproximação com a sociedade.

## A Polícia Militar do Estado do Ceará

A PMCE tem por missão constitucional o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Em 1835, o Presidente (Governador) da Província do Ceará, o padre, senador vitalício e orador sacro José Martiniano de Alencar, assinou a Resolução Provincial n. 13, de 24 de maio de 1835, criando a Força Pública do Ceará, embrião da PMCE. Esta assumiu sua denominação atual em 4 de janeiro de 1947, a partir da entrada em vigor da Constituição dos Estados Unidos do Brasil (Constituição Brasileira, 1946).

Seu primeiro Comandante foi o Tenente do Exército Brasileiro Tomaz Lourenço da Silva Castro, que a comandou de 24/05/1835 a 19/01/1839. No organograma, a PMCE é comandada por um oficial superior do posto de coronel, denominado Comandante-Geral.

A Lei Estadual n. 13.407 (Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará, 2003) traz em seu art. 8º os deveres éticos que pautam a atividade profissional sob o signo da retidão moral – dentre eles temos:

---

IV – servir à comunidade, procurando, no exercício da suprema missão de preservar a ordem pública e de proteger a pessoa, promover, sempre, o bem-estar comum, dentro da estrita observância das normas jurídicas e das disposições deste Código;  
V – atuar com devotamento ao interesse público, colocando-o acima dos anseios particulares;  
[...]  
XVIII – proceder de maneira ilibada na vida pública e particular.

Tendo no policiamento ostensivo sua atividade-fim, a instituição está presente em todo o estado com suas diversas unidades e subunidades operacionais distribuídas de modo estratégico. Os mais de 15 mil homens e mulheres do efetivo estão distribuídos em todos os municípios cearenses para servir e proteger o cidadão.

A polícia existe para que seja garantido o exercício de igualdade material das relações sociais. Seu nível de aceitação, influência e autoridade cresce na mesma proporção em que se amplia a participação, o respeito e a confiança da comunidade (Freitas, 2017a).

A PMCE já desenvolve suas práticas operacionais em plena consonância com os princípios norteadores do policiamento comunitário. Conta com diversos voluntários dos Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS), na capital e no interior, com efetivo engajamento das autoridades policiais de cada comunidade envolvida (Alencar, Moura, & Freitas, 2017).

## O Policiamento Comunitário no Ceará

A PMCE foi uma das pioneiras no Brasil em termos de integração do policiamento comunitário, sendo implementado no final da década de 1980 e no início da década de 1990. O trabalho obteve uma boa aceitação junto à população e um bom retorno para a instituição, mas o projeto foi encerrado (Alencar, Moura, & Freitas, 2017).

A partir dos anos 1990, as polícias militares, que tinham como espelho o policiamento praticado no Japão, no Canadá e nos Estados Unidos da América (EUA), passaram a empreender em suas fileiras o desenvolvimento de procedimentos policiais orientados pela doutrina da polícia comunitária (Freitas & Parente, 2016).

Depois dessa experiência se tentou retomar o policiamento comunitário. O fato de maior repercussão ocorreu quando a PMCE abriu as portas para as lideranças comunitárias – estas não souberam lidar com tamanho poder e usurparam suas atribuições, provocando grande rejeição por parte da tropa, que não estava devidamente preparada para aceitar tal ingerência (Alencar, Moura, & Freitas, 2017).

---

A PMCE assume papel fundamental nesse processo de aperfeiçoamento das políticas públicas. Os direitos que protegem a mulher necessitam que a instituição adote estratégias diferenciadas que se apresentem como sobrepeso para equilibrar as relações desiguais entre os gêneros masculino e feminino (Freitas, 2017a).

Freitas (2017b) ressalta que, apesar de observarem-se movimentos internos em 1980 que apontavam no sentido da polícia comunitária, somente no final de 2007 a PMCE passou por profundas mudanças em seu modelo organizacional, orientadas pela filosofia de polícia comunitária. O então governador do estado, Cid Gomes, lançou o programa de polícia comunitária, o chamado Programa Ronda do Quarteirão, para aproximar a polícia e a comunidade, apresentando o policial militar como garantidor dos valores democráticos de respeito à vida e à dignidade da pessoa humana.

O Programa Ronda do Quarteirão causou grande impacto na oferta tradicional dos serviços de segurança pública e tornou-se amplamente conhecido pela população. Contava com formação específica, inovações tecnológicas, logística arrojada e fardamento diferenciado (Freitas, 2017b). O governo formou um grande número de novos soldados que atuavam nas ruas das principais sedes dos municípios cearenses, aquelas com maior expressividade populacional (Alencar, Moura, & Freitas, 2017).

O modelo estreado instalava no mesmo território tanto o policiamento que seria orientado pela filosofia de polícia comunitária (Programa Ronda do Quarteirão) quanto aquele pautado pelos valores tradicionais (Policiamento Ostensivo Geral [POG]) (Alencar, Moura, & Freitas, 2017). Entretanto, vale destacar que houve um enfraquecimento do programa.

Freitas e Parente (2016) afirma que “o Programa Ronda passou a enfrentar as suas primeiras resistências, tanto do público interno, quanto dos difusos usuários do sistema de segurança pública”, assim como outras polícias brasileiras sendo, sobretudo, arrastada pelo imediatismo e pela escassez de estudos que apontassem o melhor processo de implantação.

Mostra-se relevante informar que tanto o Programa Ronda do Quarteirão quanto o POG continuam a existir, porém, suas estruturas logísticas, de pessoal e doutrinárias foram comprometidas. Em 2016, o atual governador do Estado do Ceará lançou as UNISEG para tentar superar as dificuldades e contradições que comprometeram o Programa Ronda do Quarteirão (Freitas, 2017b), que abordamos no próximo tópico.

## Caracterizando as unidades integradas de segurança

As UNISEG compõem as ações propostas pelo Decreto Estadual n. 31.840 (Pacto “Por um Ceará Pacífico”, 2015), com atuação intersetorial das entidades públicas para construir uma cultura de paz, por meio de tratamento multifocal do fenômeno da violência – não mais compreendido como problema meramente policial (Freitas, 2017b).

---

Coordenado pela vice-governadora Izolda Cela, o Pacto “Por um Ceará Pacífico” (2015) tem como propósito a redução dos índices criminais e o aumento da segurança da população cearense, via ações políticas de prevenção social e segurança pública que se articulam à atuação interinstitucional das 3 esferas do Poder Público junto à sociedade civil.

Art. 1º Fica instituído o PACTO “POR UM CEARÁ PACÍFICO”, com o objetivo de construir uma Cultura de Paz no território do Estado do Ceará, através da definição, implantação, monitoramento e avaliação contínua de políticas públicas interinstitucionais de prevenção social e segurança pública, para a melhoria do contexto urbano, acolhimento às populações mais vulneráveis e enfrentamento à violência, com atuação articulada, integrada e compartilhada dos órgãos e entidades públicas estaduais, municipais e federais, e da sociedade civil.

O Pacto “Por um Ceará Pacífico” (2015) veio para reunir diversos setores da sociedade em um grande movimento pela vida, com organizações não governamentais (ONG), movimentos sociais, associações e entidades profissionais, empresas e todas as pessoas da comunidade. O art. 2º do Pacto “Por um Ceará Pacífico” (2015) dispõe que ele será executado por programas, projetos e atividades integradas, nas áreas de segurança pública e defesa social, Justiça e cidadania, direitos humanos, educação, ciência e tecnologia, saúde e política sobre drogas, dentre outras.

A partir do momento em que foi reconhecido que a violência letal é um fenômeno complexo e multifacetado, criou-se o Pacto “Por um Ceará Pacífico” (2015) para exigir o enfrentamento das condições e situações que o impulsionam via articulação de esforços e investimentos em diferentes áreas, combinando ações de prevenção e controle:

A construção de uma cultura de paz, longe de almejar a constituição de comunidades nas quais inexistente o conflito social, implica, de fato, a disponibilização e o fortalecimento de canais, técnicas, instâncias e metodologias que sensibilizem e empoderem os cidadãos para o encaminhamento de seus conflitos segundo mecanismos não violentos (Governo do Estado do Ceará, n.d., p. 13).

O Pacto “Por um Ceará Pacífico” (2015) foi subsidiado por 3 requisitos fundamentais para que se criasse um programa com resposta positiva de prevenção e redução da violência:

---

O primeiro é a observância da relação entre focalização/institucionalização de ações baseadas no tripé: aproximação com a população, uso intensivo de informações e aperfeiçoamento da inteligência e da investigação, e articulação e integração das agências de segurança pública e justiça. [...] Em segundo lugar, encontra-se a articulação do desenho das ações de segurança estrito senso com a realidade do sistema prisional no planejamento estratégico e tático de operações e de metas. [...] Por fim, o Ceará Pacífico é caracterizado por uma arquitetura e um modelo de governança que não são engessados e possibilitam a consolidação de formatos que possam ser redesenhados e que resultem de um processo participativo de construção (Governo do Estado do Ceará, 2015, p. 13).

Nesse sentido, Freitas (2017b) afirma que as UNISEG surgiram em um contexto de resgate dos princípios de polícia comunitária inicialmente observados no Programa Ronda do Quarteirão. As UNISEG acrescentam outros princípios que tornem mais prático o significado do direito à segurança pública assegurado pela CF (1988).

Freitas (2017b) afirma que as UNISEG têm como princípios constitutivos: a) a redução territorial das responsabilidades circunscricionais dos órgãos de segurança pública do Estado; b) a existência de uma unidade de comando das forças no território; c) a inovação dos serviços de segurança; e d) a integração dos serviços de segurança pública a outros órgãos dos governos estadual, municipal e federal.

As instituições que fazem parte das iniciativas de segurança pública das UNISEG são: a) PMCE; b) Polícia Civil do Estado do Ceará (PCCE); c) Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará (CBMCE); d) Polícia Forense do Estado do Ceará (PEFOCE); e) Academia Estadual de Segurança Pública (AESP); f) outras secretarias estaduais; e g) prefeituras municipais. As UNISEG têm na integração dos órgãos de segurança uma de suas principais características no trato do fenômeno da violência e dos crimes que assolam as comunidades.

Vale destacar que as UNISEG agregam tanto a PCCE, a PMCE e o CBMCE em áreas circunscricionais coincidentes, porém, elas não se encontram na mesma instalação física. Cada instituição tem seu próprio espaço. A PMCE é a força de segurança pública mais presente nas UNISEG.

## **Grupo de Apoio às Vítimas de Violência**

O GAVV é considerado uma inovação nos serviços da PMCE quando relacionados à polícia comunitária. Desenvolve ações de prevenção especializadas e focadas nos grupos considerados mais vulneráveis à violência: a) mulheres; b) crianças; c) idosos; e d) famílias vitimadas por crimes violentos e de letalidade intencional (Freitas, 2017b). Ressalte-se que o atendimento é direcionado, sobretudo, às vítimas de violência doméstica e familiar.

---

Os principais objetivos do GAVV são:

- a) Dar um sentido prático ao conceito da polícia que identifica, envolve-se, apoia, acompanha e cuida das pessoas com notória vulnerabilidade à violência;
- b) Potencializar o comprometimento do Sistema de Segurança Pública com a proteção da comunidade;
- c) Construir uma prática de polícia comunitária com aprofundado relacionamento com a comunidade;
- d) Fortalecer a presença da polícia em territórios específicos (FREITAS, 2017b, p. 40).

O GAVV da UNISEG 4 atua em uma área historicamente violenta de Fortaleza, cobrindo os bairros Bom Jardim, Granja Lisboa e Siqueira. Sua equipe possui 3 policiais devidamente uniformizados, armados e equipados, que trabalham em viaturas da PMCE de segunda a sexta-feira das 8:00 às 15:00. É obrigatório que a equipe tenha uma policial feminina (PFem). A mulher tende a apresentar maior empatia no atendimento às vítimas, tornando-se interlocutora privilegiada e passando maior confiança às pessoas que atende (Paiva & Almeida, 2008).

Vale ressaltar a importância de contar com uma mulher na equipe, assim como dispõe o art. 10-A, *caput* e § 1º, da Lei Maria da Penha (2006):

Art. 10-A. É direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar o atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado por servidores – preferencialmente do sexo feminino – previamente capacitados.

§ 1º A inquirição de mulher em situação de violência doméstica e familiar ou de testemunha de violência doméstica, quando se tratar de crime contra a mulher, obedecerá às seguintes diretrizes: I – salvaguarda da integridade física, psíquica e emocional da depoente, considerada a sua condição peculiar de pessoa em situação de violência doméstica e familiar;

II – garantia de que, em nenhuma hipótese, a mulher em situação de violência doméstica e familiar, familiares e testemunhas terão contato direto com investigados ou suspeitos e pessoas a eles relacionadas;

III – não revitimização da depoente, evitando sucessivas inquirições sobre o mesmo fato nos âmbitos criminal, cível e administrativo, bem como questionamentos sobre a vida privada.

---

Dentre as ações do GAVV da UNISEG 4 temos:

I – Visita, apoio, orientação e cuidado às mulheres vítimas de violência doméstica na comunidade, bem como àquelas submetidas a medidas protetivas (Ronda Maria da Penha). II – Visita, apoio, orientação e cuidado aos familiares de vítimas de crimes contra a vida. III – Visita, apoio, orientação e cuidado às vítimas de crimes que causem grande clamor social. IV – Interlocação com outros atores de prevenção social e repressão qualificada que atuam no território (Alencar, Moura, & Freitas, 2017, p. 30).

A viatura possui um telefone funcional, para o qual a vítima atendida pelo GAVV pode ligar caso necessite e a viatura se desloca para sua residência imediatamente. Se as demandas surgirem fora dos dias e horários de atendimento do GAVV, elas são prontamente recepcionadas pelas viaturas de patrulhamento e atendimento de emergência.

As demandas/ocorrências chegam à equipe por meio: a) do P4 (estatísticas do batalhão); b) de ocorrências de campo; c) do juizado (medidas protetivas); d) de denúncias da população; e e) de informações repassadas pelo patrulhamento da área.

Cabe destacar que, na primeira visita da viatura à casa da vítima, preenche-se um Prontuário de Atendimento à Pessoa, no qual constam os dados pessoais da vítima e do agressor (como endereço, se possui medida protetiva, se a vítima ou o agressor são usuários de droga). Mostra-se de fundamental importância que o redator informe os principais pontos explanados na conversa para que qualquer pessoa que porventura precise saber dos detalhes do caso não peça que a vítima relate novamente toda a história.

Depois de preencher o prontuário, a equipe do GAVV passa a acompanhar aquela pessoa em situação de violência. Não há uma rotina pré-estabelecida quanto ao número de visitas e quais vítimas serão visitadas naquele dia. O trabalho da polícia não é “engessado”: todos os dias, ocorrem situações que necessitam de apoio policial. Desse modo, a equipe analisa a gravidade da situação que a vítima está vivenciando, por exemplo, em alguns casos a viatura passa na residência da vítima todos os dias, em outros casos a frequência das visitas é menor.

O grupo também elabora o Relatório de Identificação de Demanda Social (RIDS), que tem o propósito de melhorar a área de atuação da UNISEG. Quando a viatura se depara com lixo na rua ocasionando mau cheiro, falta de iluminação e saneamento básico, algum local que possa mostrar-se propício à ocorrência de delitos, entre outros, a equipe elabora o RIDS e repassa para o setor administrativo do batalhão para que possa realizar os devidos encaminhamentos e sanar o problema.

---

Freitas (2017b) menciona que o policial militar tem o dever legal de atuar em qualquer demanda que exija sua intervenção. Logo, as viaturas do GAVV realizam a patrulha pelas ruas dos bairros como quaisquer outras viaturas policiais. Se a composição se deparar com qualquer situação de emergência, de imediato fará a intervenção. Almeida, Moura e Freitas (2017b) ressaltam que “o Policiamento Comunitário não é condescendente com o Crime”, ou seja, ele responde às chamadas e efetua prisões como quaisquer outras forças policiais e age dentro da lei. Além das visitas diárias, sua equipe realiza abordagens rotineiras a pessoas que apresentem atitudes suspeitas, proporciona apoio às demais viaturas da área, realiza saturações nos bairros, atende ocorrências de campo e patrulha a área.

A 4ª UNISEG é uma ação do Pacto “Por um Ceará Pacífico” (2015) que amplia os serviços prestados e reforça o efetivo de policiais nos bairros Bom Jardim, Granja Lisboa e Siqueira desde novembro de 2017. Seu objetivo é garantir segurança e tranquilidade aos moradores via trabalho integrado entre PCCE, PMCE, AESP, CBMCE e PEFOCE em uma área geográfica reduzida e coincidente.

Assim, a 4ª UNISEG trabalha o policiamento comunitário de modo próximo à população e amplia os serviços das forças de segurança integrando a 32ª Delegacia de Polícia Civil, a 2ª Companhia do 17º Batalhão da PMCE e o 1º Grupamento da 5ª Seção do Quartel do CBMCE. O território de atuação diminuiu – passou de 4 bairros para 3.

Em relação à PMCE: antes eram 119 policiais para 4 bairros e apenas 3 viaturas. Com a implementação da UNISEG existem 254 policiais, 10 viaturas e 9 motos para policiamento e 1 base móvel comunitária.

Em relação à PEFOCE: antes eram apenas serviços de periciais, mas, com o advento da UNISEG, eles priorizam as ações de polícia técnico-científica e a capacitação dos profissionais de segurança pública que atuam no território da UNISEG.

Em relação à PCCE: antes o funcionamento das delegacias ocorria em horário de expediente (dias úteis, de segunda a sexta-feira), contando com 1 delegado, 4 escrivães, 14 inspetores e 3 viaturas. Depois da instalação da UNISEG, o funcionamento ocorre 24 horas, 7 dias por semana, inclusive aos sábados, domingos e feriados, contando com 6 delegados, 12 escrivães, 23 inspetores e 5 viaturas.

E, por fim, em relação ao CBMCE: antes existia apenas o serviço de emergência, mas, com advento da UNISEG, houve intensificação das vistorias, dos projetos sociais e dos serviços de emergência.

---

## **A atuação do Grupo de Apoio às Vítimas de Violência na 4ª Unidade Integrada de Segurança Durante a Pandemia de covid-19**

O GAVV atua na 2ª Companhia do 17º Batalhão da PMCE e compreende o território da UNISEG 4, atuando nos bairros Siqueira, Granja Lisboa e Bom Jardim em Fortaleza; atende, em especial, mulheres vítimas de violência doméstica. Ressalta-se que, a princípio, seria levantado o perfil das mulheres atendidas pelo GAVV, porém, isso não foi possível, pois alguns dados são sigilosos.

A filosofia de polícia comunitária vem ganhando força em todo o mundo, produzindo resultados positivos nos locais onde é aplicada e mostrando-se uma importante ferramenta dos órgãos de segurança pública em suas estratégias contra o crime. Considerado de grande relevância e importância para a preservação da ordem pública, o tema deve ser constantemente abordado nos debates sobre estratégias de segurança pública (Joubert & Thiesen, 2016).

O telefone funcional da viatura é uma ferramenta indispensável para a atuação do GAVV – em alguns momentos, quando a vítima que está sendo atendida se sente ameaçada ou precisa da presença da polícia com rapidez para sanar o problema, ela entra em contato diretamente com os policiais do grupo e a viatura realiza deslocamento com a maior brevidade possível. Há uma relação de confiança entre a polícia e a sociedade. Em todas as visitas se repete o número de telefone da viatura.

A rede socioassistencial é uma “oferta pública de uma rede continuada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do [Sistema Único de Assistência Social (SUAS)]”. A Lei n. 8.742 (Lei Orgânica da Assistência Social [LOAS], 1993), ressalta em seu art. 1º que a assistência social é

[...] direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

O SUAS é um sistema público que organiza os serviços de assistência social no Brasil. Possui modelo de gestão participativa e articula os esforços e os recursos municipais, estaduais e federais. Apresenta 2 tipos de proteção social:

- 
1. A primeira é a *proteção social básica*, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, com ofertas de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social;
  2. A segunda é a *proteção social especial*, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados em decorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, etc (PNAS, 2009).

A polícia não pode trabalhar sozinha – a atuação tanto da comunidade quanto das redes socioassistenciais existentes é algo muito importante. Lehmkuhl e Carlos (2016) afirmam que a prevenção da criminalidade e o controle da violência dependem de um conjunto de esforços e da integração de diversos órgãos, devendo estes passar a atuar de modo preventivo.

A relação da PMCE com essa rede socioassistencial se mostra bem positiva, como ilustra a fala abaixo – quando a polícia enxerga uma situação que não se enquadra em suas competências, seu dever é repassar as demandas para os órgãos competentes. A polícia é uma ponte que liga a sociedade a essa rede assistencial.

*Acho que é boa, né, a relação é boa, acho que nunca ficou faltando nada, não, de quem solicitou o que a gente pediu. (Entrevistado 2)*

Para isso, primeiro, os policiais precisam tomar conhecimento da rede e saber com o que cada órgão atua para realizar os encaminhamentos necessários. A intersectorialidade, segundo Cavalcanti, Batista e Silva (2013),

*[...] é a articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social, inclusão e enfrentamento das expressões da questão social. Supõe a implementação de ações.*

O GAVV também conta com o apoio dos profissionais que fazem parte do Pacto “Por um Ceará Pacífico” (2015), que também atuam na mediação entre a sociedade e a rede socioassistencial. Quando a relação com o familiar está muito restrita à polícia, a equipe repassa o caso para o Pacto “Por um Ceará Pacífico” (2015), que consiste em pessoas que têm acesso aos bairros para solucionar as demandas. O essencial é zelar pela integridade física, moral e social dos envolvidos.

A Casa da Mulher Brasileira, recentemente implementada em Fortaleza, representa um marco na luta em defesa da mulher. Os profissionais do GAVV sempre estão em contato com as equipes multiprofissionais que atendem em casa para estreitar essa relação.

---

Durante a pandemia de COVID-19, o policiamento preventivo da PMCE apresentou algumas reconfigurações, uma vez que essa atividade envolve intenso contato com as pessoas, no acompanhamento às vítimas de violência e nos demais modos de relacionamento com as comunidades.

De acordo com o Decreto Estadual n. 33.519 (2020), à medida que foram intensificando-se as medidas para o enfrentamento da COVID-19 houve necessidade de adequar a manutenção das atividades proativas por meio do policiamento preventivo especializado, para garantir a segurança dos públicos atendidos pelas modalidades do policiamento direto.

Neste momento, o GAVV e as outras modalidades de policiamento foram mantidos. Os serviços disponíveis foram prestados com priorização do contato remoto e minimização do contato físico com o público assistido, de modo que somente nos casos onde os riscos não puderam ser superados remotamente, o policiamento manteve contato físico com o público assistido e, nesses casos, o policiamento deve respeitar as barreiras necessárias para a não proliferação da COVID-19.

As escalas de serviço foram executadas de segunda-feira a domingo, em turnos de 8 horas, e as equipes alternaram as jornadas de serviço de modo a dispor de pelo menos 1 equipe do policiamento proativo por dia – a escala deve ter 1 ciclo de 2 serviços de 8 horas, em dias consecutivos e 2 dias seguidos de folga (2 x 2). Deve-se assegurar o pronto-atendimento a eventuais demandas surgidas por meio desses canais de comunicação.

Além disso, cabe destacar que a principal atividade de tal policiamento foi a fiscalização do cumprimento das medidas restritivas, estabelecidas pelo Decreto Estadual n. 33.519 (2020), que intensifica as medidas para enfrentamento da COVID-19.

Durante a pandemia de COVID-19, as equipes do GAVV devem acompanhar remotamente as pessoas atendidas por seus serviços, sobretudo os idosos, as crianças e as mulheres, que, devido à sua situação de vulnerabilidade, necessitem da manutenção de contato telefônico ou mediada por outra tecnologia que lhes assegure o exercício de seus direitos e de suas garantias.

## **Considerações finais**

Este artigo apresentou as UNISEG enfocando os bairros Bom Jardim, Siqueira e Granja Lisboa em Fortaleza, sob a responsabilidade do 17º Batalhão da PMCE.

A violência doméstica e familiar é fruto de um processo histórico de construção social, material e simbólica da ideologia de superioridade do homem em relação à mulher. A PMCE oferece um serviço de aproximação, cuidado, acolhimento e proteção de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, orientado pela filosofia de polícia comunitária

---

(Freitas, 2017b). Muitas vezes, esse tipo de violência ocorre de modo silencioso e destruidor, constituindo um fenômeno complexo e multicausal.

A Lei Maria da Penha (2006) é de longe o maior e mais significativo passo que o Estado brasileiro deu para tutelar o equilíbrio entre as relações de gênero. Portanto, como menciona Silva (n.d.), essa lei assumiu vital relevância por efetivar maneiras de punição aos agressores, além de criar medidas protetivas para garantir a integridade física e psicológica da vítima.

Nesse sentido, constata-se a importância da polícia comunitária, uma ferramenta de adequação do exercício da autoridade policial. Ela se apresenta como uma alternativa teórica necessária ao processo de transmutação das práticas policiais, exigindo das instituições de segurança pública a substituição do emprego inadequado da força como prioridade na resolução de conflitos por práticas que coloquem a comunidade no centro dos processos de identificação, análise, resposta e avaliação das melhores estratégias de garantia da própria segurança.

O policiamento comunitário materializa esses princípios, consistindo na adequação de práticas organizacionais e operacionais com vistas a aperfeiçoar o emprego da força policial, manifestado pela presença, atuação e disponibilidade dos agentes de segurança sob uma lógica de aproximação, conhecimento e confiança estabelecida entre o cidadão (usuário dos serviços de segurança pública) e o Estado (provedor dos serviços de segurança pública).

## Referências bibliográficas

Agência Patrícia Galvão. (2016). *Por que as taxas brasileiras são alarmantes?* Recuperado de <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/feminicidio/capitulos/qual-a-dimensao-do-problema-no-brasil/>

Alencar, J. W. A., Moura, V. C., & Freitas, J. M. M. (2017). *Doutrina de Polícia Comunitária* (Curso de Formação Profissional para a Carreira de Praças Policiais Militares do Ceará). Fortaleza, CE: Academia Estadual de Segurança Pública.

Bohn, M. F. (n.d.). *Policiamento comunitário: a transição da polícia tradicional para a polícia cidadã*. Recuperado de <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/cienciascriminais/IV/54.pdf>

Brasil, M. G. M., & Miranda, A. K. P. (2011, setembro). Polícia e mediação de conflitos: o que muda na formação policial? In *Anais do 28º Congresso Internacional da Asociación Latinoamericana de Sociología*. Recife, PE.

Cavalcanti, P. B., Batista, K. G. S., & Silva, L. R. (2013). *A estratégia da intersectorialidade como mecanismo de articulação nas ações de saúde e assistência social no município de Cajazeiras-PB*. Recuperado de [ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/sipinf/edicoes/1/9.pdf](http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/sipinf/edicoes/1/9.pdf)

---

Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça. (2012). *A violência doméstica fatal: o problema do feminicídio íntimo no Brasil*. Recuperado de <http://www.compromissoeatitude.org.br/dados-nacionais-sobre-violencia-contr-a-mulher/>

*Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.

*Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. (1946). Rio de Janeiro, DF.

*Decreto Estadual n. 31.840, de 25 de novembro de 2015*. (2015). Pacto “Por um Ceará Pacífico”. Fortaleza, CE.

*Decreto Estadual n. 33.519, de 19 de março de 2020*. (2020). Intensifica as medidas para enfrentamento da infecção humana pelo novo coronavírus. Fortaleza, CE.

Freitas, J. M. M. (2017a). *Polícia comunitária: uma construção jurídica que se opõe à ideia de uma polícia de autoridade fragilizada*. Recuperado de <https://direitodiario.com.br/6865-2/>

Freitas, J. M. M. (2017b). *Violência contra a mulher: polícia comunitária como instrumento de eficácia das medidas de prevenção integrada, assistencial e de urgência da Lei Maria da Penha* (Monografia de Graduação). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.

Freitas, J. M. M., & Parente, D. O., Júnior. (2016). *A Unidade Integrada de Segurança (UNISEG) como instrumento de eficiência na garantia do direito fundamental à segurança pública* (Manuscrito não publicado).

Gasman, N. *Para o Brasil, há mulheres e mulheres. E todas devem ser controladas*. ONU Mulheres, 2014. Recuperado de <http://www.onumulheres.org.br/noticias/07-04-2014-para-o-brasil-ha-mulheres-e-mulheres-e-todas-devem-ser-controladas/>

Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo, SP: Atlas.

Godoy, A. S. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, 35(2), 57-63.

Governo do Estado do Ceará. (n.d.). *Ceará Pacífico em ação: matriz de acompanhamento*. Fortaleza, CE: Autor.

Joubert, R., & Thiesen, R. (2016). *Polícia comunitária: estabelecendo um novo modelo de polícia*. Recuperado de <https://jus.com.br/artigos/51568/policia-comunitaria-estabelecendo-um-novo-modelo-de-policia/3>

Lehmkuhl, C., & Carlos, L. R. (2016). *Polícia contemporânea: nova forma de se pensar e fazer segurança pública*. Recuperado de [www.feneme.org.br/pagina/1000/policia-contemporanea---nova-forma-de-se-pensar-e-fazer-seguranca-publica](http://www.feneme.org.br/pagina/1000/policia-contemporanea---nova-forma-de-se-pensar-e-fazer-seguranca-publica)

*Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. (1993). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF.

---

*Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006.* (2006). Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção

Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei Estadual n. 13.407, de 21 de novembro de 2003.* (2003). Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará. Fortaleza, CE.

Madeira, M. Z. A; Costa, R. G. Desigualdades de gênero, poder e violência: uma análise da violência contra a mulher. *Revista O Público e o Privado*. nº 19. 2012. 79 p a 99 p. Recuperado de <http://www.seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=342&path%5B%5D=502>

Minayo, M. C. S. (Org.). (1994). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade* (Coleção Temas Sociais). Petrópolis, RJ: Vozes.

Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. (2009). *Manual de policiamento comunitário: polícia e comunidade na construção da segurança*. Recuperado de <https://nev.prp.usp.br/publicacao/manual-de-policiamento-comunitrio-polcia-e-comunidade-na-construo-da-segurana/>

Paiva, L. F. Almeida, R. A construção do espaço social das mulheres nas instituições policiais. In: Brasil, G. M. (org) *A face feminina da Polícia Civil: gênero, hierarquia e poder*. Fortaleza: EdUECE, 2008.p. 71-97.

*Plano Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; 2009.

Silva, J. G. (n.d.). *Violência doméstica contra a mulher e serviço social: espaço de atuação e intervenção profissional*. Recuperado de [www.esedh.pr.gov.br/modules/inscrit\\_quest/uploads/8/23032016160341\\_AS\\_POSSIVEIS\\_INTERVENCOES\\_PROFIOSSIONAIS\\_NAS\\_QUESTOES\\_DA\\_VIOLENCIA\\_DOMESTICA\\_CONTRA\\_MULHER.pdf](http://www.esedh.pr.gov.br/modules/inscrit_quest/uploads/8/23032016160341_AS_POSSIVEIS_INTERVENCOES_PROFIOSSIONAIS_NAS_QUESTOES_DA_VIOLENCIA_DOMESTICA_CONTRA_MULHER.pdf)

Unasus. *Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus*. Publicado em 11/03/2020. Recuperado de <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pa>

---

## Para citar este artigo:

### **Norma A – ABNT**

FROTA, M. H. P.; SOUSA, K. S.; COSTA, R. H. L. A Polícia Comunitária do Ceará e o acompanhamento às vítimas de violência. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 11, n. 26, p. 30-52, 2021.

### **Norma B – APA**

Frota, M. H. P., Sousa, K. S., & Costa, R. H. L. (2020). A Polícia Comunitária do Ceará e o acompanhamento às vítimas de violência. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 11(26), 30-52.

### **Norma C – Vancouver**

Frota MHP, Sousa KS, Costa RHL. A Polícia Comunitária do Ceará e o acompanhamento às vítimas de violência. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2021 [cited Jan 4, 2021];11(26): 30-52. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/4304>

# Juventudes: un acercamiento a sus definiciones en las Políticas Sociales en Argentina

**Marilina Del Valle González**

*Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidad Nacional de Entre Ríos: Paraná, Entre Ríos - Argentina*

*Auxiliar Docente Graduado do Instituto Académico Pedagógico de Ciências Sociais da Universidad Nacional de Villa María - Argentina*

*marilina22@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0002-3115-8105>*

## Resumen

Este artículo se propone un análisis exploratorio sobre cómo se articula la cuestión de género y de generación en las políticas sociales orientadas a las juventudes, implementadas en las últimas décadas en diferentes territorios urbanos/locales del interior de Argentina. Para ello, a partir de una revisión de los enfoques que, desde los estudios de juventud, fueron elaborando una definición de este sector de la población, se ponen en tensión las nominaciones que asumen las *juventudes* en las políticas públicas. El escrito se centra, específicamente, en un análisis de los modos en que se visibilizan/invisibilizan las diferencias de género y una perspectiva generacional, en los diferentes enfoques que presentan las intervenciones sociales del Estado hacia jóvenes. El abordaje metodológico desarrollado se orientó hacia la revisión y el análisis documental de las políticas públicas trabajadas, para el reconocimiento y la sistematización de los modos en que se definen a las juventudes. Las discusiones, por tanto, giran en torno a que predominan, en las políticas sociales orientadas a jóvenes, miradas tradicionales desde las que se define e interviene a tales agentes y, con ello, perspectivas en las que prima un carácter adultocéntrico y androcéntrico que demarcan las definiciones como las maneras en que aquellas son abordadas.

**Palabras clave** jóvenes; políticas sociales; género; generación; estado.

---

## Youth: an approach to its definitions in social policy in Argentina

### Abstract

This article proposes an exploratory analysis on how the issue of gender and generation is articulated in social policy aimed at youth, implemented in the last decades in various urban territories/countryside locations in Argentina. To do this, based on a review of approaches that, through youth studies, have proposed a definition of this population sector, the names taken by *youth* in public policy are put into question. This article specifically focuses on an analysis of the ways how gender differences and a generational perspective are made visible/invisible, in the various approaches taken by State's social interventions towards youths. The methodological approach taken was based on documentary review and analysis of the public policies addressed, in order to recognize and systematize the ways how youth is defined. Therefore, the discussions revolve around the prevalence, in social policy aimed at youths, of traditional views through which such agents are defined and intervened, thus perspectives where an adult-oriented and androcentric nature prevail that demarcate definitions as the ways in which they are addressed.

**Key words** youths; social politics; gender; generation; state.

## Juventudes: uma abordagem de suas definições nas políticas sociais na Argentina

### Resumo

Este artigo propõe uma análise exploratória sobre como a questão de gênero e geração se articula nas políticas sociais voltadas às juventudes, implementadas nas últimas décadas em diversos territórios urbanos/localidades do interior da Argentina. Para tanto, a partir de uma revisão de abordagens que, por meio dos estudos da juventude, propõem uma definição desse setor populacional, questiona-se as denominações de *juventudes* nas políticas públicas. Este artigo se centra especificamente em uma análise das formas como as diferenças de gênero e uma perspectiva geracional se tornam visíveis/invisíveis, nas várias abordagens das intervenções sociais do Estado junto dos jovens. A abordagem metodológica adotada se baseou na revisão e análise documental das políticas públicas em questão, a fim de reconhecer e sistematizar as formas de definição das juventudes. Portanto, as discussões giram em torno da prevalência, nas políticas sociais voltadas aos jovens, de visões tradicionais por meio das quais tais agentes se definem e intervêm, perspectivas nas quais prevalece um traço adultocêntrico e androcêntrico que demarcam as definições enquanto modos como são abordadas.

**Palavras-chave** jovens; políticas sociais; gênero; geração; Estado.

---

## Jeunesses: une approche de ses définitions dans les politiques sociales en Argentine

### Résumé

Cet article propose une analyse exploratoire sur l'articulation de la question de genre et de génération dans les politiques sociales destinées aux jeunes, mises en œuvre au cours des dernières décennies dans différents territoires urbains/locaux de l'intérieur de l'Argentine. Pour cela, sur la base d'une révision des approches qui, à partir des études sur la jeunesse, élaboraient une définition de ce secteur de la population, les dénominations des *jeunesses* dans les politiques publiques sont remises en question. Cet article se concentre spécifiquement sur une analyse des manières dont les différences de genre et une perspective générationnelle deviennent visibles/invisibles, dans les différentes approches des interventions sociales de l'État chez les jeunes. L'approche méthodologique adoptée a été orientée vers la révision documentaire et l'analyse des politiques publiques en question, pour la reconnaissance et la systématisation des modes de définition des jeunesses. Par conséquent, les discussions tournent autour de la prévalence, dans les politiques sociales destinées aux jeunes, des points de vue traditionnels à travers lesquels ces agents se définissent et interviennent et, avec cela, des perspectives dans lesquelles prévaut un trait adulte-centrique et androcentrique qui délimitent les définitions comme les manières dont ils sont abordés.

**Mots-clés** jeunes; politiques sociales; genre; génération; État.

### Introducción

Hablar de juventudes, los modos en que se la nombra, califica y caracteriza, nos remite no sólo a desandar quiénes acompañan el camino de producción de esta categoría –vinculado al quehacer de instituciones, profesionales, técnicos, movimientos sociales y el propio Estado– sino también cuáles son los atributos que hacen a su definición y cuáles quedan ocultos e invisibilizados en ella. En este punto es que se reafirma el consenso, sobre todo dentro de la academia, en el uso del término *juventudes*, en plural, de modo de respaldar la idea de que existe una diversidad de maneras de ser joven y, en ese ser joven, son heterogéneos los contextos, los agentes y las formas en que son producidas socialmente las juventudes. Es por ello que se pueden reconocer diferentes interpretaciones y esquemas clasificatorios que contribuyen a elaborar múltiples significaciones sobre este grupo social. Las juventudes, en tanto producción diferenciada, suponen comprender las posiciones que los jóvenes tienen en la estructura social, las situaciones específicas que experimentan y las condiciones en las cuales despliegan/inhiben sus vidas (Martín Criado, 1998; Duarte Quapper, 2012), así, la realidad social de los jóvenes puede ser pensada de distintas maneras.

Este escrito centra su atención en la relevancia que han adquirido las juventudes en la agenda pública del Estado y, por tanto, en el desarrollo de diversas acciones tendientes a abordar las necesidades, los intereses y las problemáticas vinculadas a este grupo social

---

(Rodríguez, 2011; Naciones Unidas & Comisión Económica para América Latina y el Caribe [NN. UU. & CEPAL], 2012; Núñez, Vázquez, & Vommaro, 2015; Vommaro, 2016). La relación jóvenes-Estado se da en un contexto internacional en el que la Asamblea General de las Naciones Unidas declara, en 1985, el primer Año Internacional de la Juventud, en respuesta del deterioro de la situación general que vivían los jóvenes a nivel mundial. A partir de entonces, se inició un conjunto de acciones que visibilizaron las preocupaciones hacia las juventudes y propiciaron la implementación de diferentes políticas públicas orientadas a las mismas. Este fortalecimiento institucional continuó en el año 1996, con la creación de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), que tuvo como principal objetivo promover el establecimiento de políticas de juventud y, finalmente, en el año 2005, con la firma de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes (CIDJ), que se constituye en el primer tratado internacional centrado en el reconocimiento de los derechos de las personas jóvenes de los países firmantes (Organismo Internacional de Juventud [OIJ], n.d.). Es decir, los jóvenes fueron considerados desde el Estado como un grupo social con problemas específicos recién cuando pasaron a ser expresión y reflejo de la crisis estructural que tuvo lugar en los años 1980 (Szulik & Kuazñosky, 2008).

En este consenso internacional y los avances normativos e institucionales que ubicaron a las juventudes en la mira de los diferentes gobiernos es que, en el caso de Argentina y de modo extensible a otros países de la región, se impulsa la creación de instancias estatales que fueron institucionalizando las diferentes acciones orientadas a las juventudes locales. Así, se crearon distintos Organismos Gubernamentales de Juventud (OGJ) que se encargaron de políticas específicas *por y desde* jóvenes (Gerber & Balardini, 2004; Balardini, 2005; Rodríguez, 2011). Junto a este desarrollo también se observa que, en el nivel de la política transversal, también se expresaron y desarrollaron políticas de juventud en sentido amplio (Krauskopf, 2005; Rodríguez, 2011). En el caso de Argentina, en las últimas dos décadas se reconoce una diversidad de políticas dirigidas a jóvenes que dependen de distintas áreas institucionales (Vázquez, 2015), como ministerios, secretarías y organismos descentralizados; siendo las áreas estatales principales en dicha materia, a nivel nacional, aquellas que se vinculan al desarrollo social, la educación y el trabajo.

De esta manera, las políticas nacionales y los planes de acción correspondientes, también en el nivel provincial y municipal, propiciaron el encuentro con las juventudes en el campo de las políticas públicas desde intervenciones reales y específicas. La incorporación de los jóvenes a las preocupaciones de la vida pública en las sociedades contemporáneas, entonces, puso de manifiesto no sólo las transformaciones socioeconómicas, culturales y poblacionales de la sociedad en general, y de los sectores empobrecidos en particular, sino sobre todo la irrupción de determinados agentes en los escenarios sociopolíticos. Esto genera nuevos retos en las políticas sociales y el compromiso de un Estado que trabaje en esos espacios que habitan los jóvenes, de modo de hacer perceptibles sus prácticas

---

juveniles y experiencias y llevar adelante acciones específicas que aborden las necesidades, demandas y expresiones de las juventudes.

De esto se desprende que el cruce entre juventudes y políticas públicas resulte significativo. Pues tal como se verá a continuación, la definición sociológica de la categoría juventudes se vuelve una tarea compleja, que en su abordaje y definición el Estado se vuelve un referente legítimo. A partir de sus instituciones, políticas públicas y normativas participa de los términos en que se construyen y clasifican los grupos sociales (Bourdieu, 2007; Vázquez, 2015). En este contexto, el presente artículo surge de un conjunto de reflexiones que se dieron a partir de indagaciones previas<sup>1</sup> vinculadas a la relación entre juventudes en contextos de pobreza y políticas sociales que las tienen como población destinataria, implementadas en las últimas décadas en Argentina. Se produce, así, un acercamiento a las expresiones que asumen las juventudes en las intervenciones sociales del Estado, en la tensión que se advierte en la articulación/desarticulación con las cuestiones de género y de generación en las políticas públicas.

Para el caso de este escrito, el objetivo es explorar sobre los modos en que se visibiliza/invisibiliza la condición de género en los diferentes enfoques que asumen las políticas sociales orientadas a las juventudes y la predominancia en los mismos de una mirada adultocéntrica. En el apartado siguiente se exponen las categorías analíticas puestas en juego para este artículo: a) juventudes; y b) políticas sociales. Luego, se presenta brevemente la estrategia metodológica que prevaleció en el análisis desarrollado. Por último, se hace hincapié en los modos en que el género y la generación adquieren presencia (o no) en los enfoques que han guiado las intervenciones sociales del Estado dirigidas a jóvenes, a partir de observar y analizar la realidad de Argentina, particularmente determinados territorios urbanos/locales del interior del país. Se advierte que en las políticas sociales orientadas a las juventudes aún se subordina o bien está ausente la especificidad de una perspectiva de género y generacional. Mientras que se potencian perspectivas de carácter adultocéntrico y androcéntrico, que no sólo influyen en las definiciones de las políticas, sino también en los planes de acción que de ellas se desprenden.

## **Cuestiones teóricas**

En este apartado se exponen los ejes conceptuales que orientaron el análisis propuesto en este artículo para comprender las nominaciones que asumen las juventudes en su relación con las políticas sociales dirigidas a jóvenes. Para ello, se reconstruyen las diversas definiciones que se le otorgó a la categoría juventud y, luego, a qué se refiere con políticas sociales, específicamente las intervenciones sociales del Estado orientadas a las juventudes.

---

Al hablar de *juventudes*, se reconoce que no existe un único término y que su definición ha implicado múltiples aspectos, sobre todo si se considera que por la condición propia que designa (como una etapa de la vida) pareciera quedar atrapada en una mera cuestión de edad que se naturaliza y esencializa. Es por ello que los estudios de la juventud han esgrimido diferentes análisis que cristalizan, en distintos momentos y desde diversas disciplinas de las ciencias sociales y las ciencias humanas, cómo se abordó a este sector de la población. Definiciones que se han extendido no sólo en el uso cotidiano que se emplea de la categoría, sino también que permea las configuraciones de las juventudes en las producciones socioestatales (Vázquez, 2015), en las que aún se presentan nominaciones atadas a dimensiones estáticas y unívocas. Desde estas consideraciones iniciales, se propone un recorte de los enfoques que han caracterizado la categoría juventud, seleccionando aquellos que aportan al objetivo de este artículo. En principio, se señala que la definición del término estuvo asociada a diferentes criterios que le otorgaron diversos sentidos y configuraciones al ser joven. Entre estos criterios se destacan: a) el estadio bio-psíquico-social del individuo; b) la existencia/inexistencia de etapas o ciclos de la vida; c) la edad o rangos etarios; d) la pertenencia a una generación; y e) los períodos de transiciones como tramos biográficos.

Como se puede observar en el Cuadro 1, las características que exponen los diversos enfoques dan cuenta de miradas homogeneizantes y adultocéntricas desde las que se define a los jóvenes. Agentes que se los asocian a una etapa o ciclo vital, dentro de un proceso evolutivo y de desarrollo del ser humano en el que se construye la identidad. En esta línea de análisis, se vincula a la juventud con la adolescencia, y aquella es entendida como *moratoria social*<sup>2</sup> o *psico-social* (Erikson, 1968) que supone un período de transición entre la niñez y la adultez. Por otro lado, el enfoque etario comprende a las juventudes de acuerdo a un dato sociodemográfico que constituye la edad, esto es quiénes *por su edad* son considerados jóvenes y quiénes no lo son. La relevancia de este criterio radica en que es el que prima en el modo de organización de las sociedades modernas, y constituye el principal enfoque que orienta el diseño y la formulación de políticas públicas, programas y planes orientados a este grupo poblacional. Definiendo, a partir de la edad biológica, rangos etarios arbitrarios en función de los objetivos, el tipo de acción y/o de la institución responsable.

---

**2** En estudios más contemporáneos se observa una revisión de la idea de moratoria social, en la que se reconoce que esta se constituye en un privilegio reservado a sectores sociales relativamente acomodados (Margulis & Urresti, 2008), es decir corresponde a jóvenes que pueden gozar de tiempo libre –socialmente legitimado– en el que la sociedad no les demanda ni exige nada, por lo que pueden postergar la asunción plena de responsabilidades económicas, familiares y domésticas.



Por su parte, desde la sociología de la juventud<sup>3</sup>, se recupera el enfoque que refiere a las transiciones o tramos biográficos (Casal, Merino, & García, 2011) en el que, si bien se entiende a la juventud como una categoría sociocultural, queda asociada a dos transiciones fundamentales: a) el paso del hogar paterno/materno al hogar propio (que implica la independencia económica y residencial); y b) el paso de la educación al trabajo. Transiciones que no son homogéneas ni responden a una secuencia lineal, como suelen ser pensadas y clasificadas, sino que son heterogéneas y zigzagueantes conforme a las trayectorias individuales y colectivas de los jóvenes. Por último, en el Cuadro 1 también se distingue el enfoque sociocultural de las juventudes, que reconoce el carácter socialmente construido y relacional del concepto juventud (Bourdieu, 2002), así como el empleo en plural del término juventudes, que enfatiza su condición de pluralidad y la existencia de diferentes jóvenes. Se comprende que los jóvenes son agentes configurados por una trama material y simbólica de significados que se construye y acontece en la estructura social (Martín Criado, 1998; Margulis & Urresti, 2008; Chaves, 2009; Duarte Quapper, 2012) y, lejos de ser un agente en sí (universal), las juventudes son el resultado de un conjunto de relaciones asimétricas que dan cuenta de la división social de los grupos. El aporte que introduce esta perspectiva refiere a que el ser joven es una construcción socio-histórica en la que confluyen diferentes factores estructurales y de agencia de los individuos (Álvarez Valdés, 2016).

Los enfoques esbozados ofrecen algunas de las definiciones que se le ha otorgado a la categoría juventud. Más allá de las miradas esencialistas que ven a la juventud como

**3** Desde esta disciplina se desarrollaron diversos estudios sobre juventud que pueden sistematizarse, al menos, en 3 perspectivas de análisis: a) el que se centró en el ciclo vital, desde el funcionalismo estructuralista (aportes cercanos a las denominaciones realizadas desde la psicología); b) el enfoque generacional; y c) el que aquí se menciona que refiere a las transiciones.

---

algo natural y uniforme, sin reconocer las características particulares del ser joven según sus contextos, posicionamientos y experiencias, se observan dos aspectos que fueron marcando los enfoques: el adultocentrismo y el androcentrismo. El primero sienta las bases para pensar/percibir/definir a los jóvenes, como una fase del ciclo de la vida o de moratoria social, que supone un proceso de construcción de identidad y de transición hacia la adultez. También en la delimitación de la edad, en tanto variable biológica (no social), se da cuenta de estas nominaciones adultocráticas que ubican a las juventudes en determinadas relaciones sociales de subordinación respecto de las personas adultas. Este adultocentrismo tampoco escapa a las posturas más críticas que se elaboraron desde la sociología, en las que si bien se comprende la construcción socio-histórica de jóvenes, también los puntos de análisis coinciden en situar a las juventudes en itinerarios y/o transiciones hacia el mundo adulto. Por su parte, el androcentrismo que ha caracterizado los estudios de juventud también visibiliza una única manera de ser joven –el varón joven– y no presenta u oculta en esa forma a las mujeres jóvenes, como a otras juventudes. Por tanto, las definiciones de juventud se desarrollaron al margen de la variable género y, por el contrario, nacen con una visión androcéntrica, clasista y occidental (Elizalde, 2006), en la que la presencia y el protagonismo de las mujeres jóvenes<sup>4</sup> ha sido marginal y secundaria. En definitiva, se han privilegiado posicionamientos adultocéntricos y androcéntricos en las definiciones hacia jóvenes, que suponen una doble opresión de las mujeres jóvenes; como jóvenes y como mujeres.

Hablar de *políticas sociales* refiere a aquellos modos de intervención que afectan las condiciones de producción y reproducción de la vida de las poblaciones destinatarias (Danani, 2008), modos que se presentan como contradictorios (Offe, 1990) y/o transitorios (Grassi, 2003), y hacen a la conformación de la sociedad. Así, las políticas sociales, en tanto políticas de Estado, se constituyen en prácticas estatales con posibilidades de nominar, significar y construir realidades (De Sena & Mona, 2014) y, por tanto, actuar sobre los procesos de regulación de la vida social.

Las políticas sociales, en su estrecha relación con la cuestión social y el Estado, entonces, son entendidas como aquellas intervenciones sociales *del Estado en el Estado* (Grassi, 2003) y a la vez como las intervenciones de la *sociedad sobre sí misma* (Soldano & Andrenacci, 2006; Falappa & Andrenacci, 2009), que actúan –directa o indirectamente– en la producción y reproducción de la vida de los diferentes sectores de la sociedad, en este caso de las juventudes. Por ello, instituyen determinados criterios de visión y división del mundo social que configuran ciertas imágenes de sociedad (De Sena & Cena, 2014),

---

**4** La ausencia de una perspectiva de género no sólo invisibilizó la condición y la posición de mujeres jóvenes, sino que las relegó como agentes pasivas y productoras/reproductoras de los espacios privados/domésticos de la estructura familiar. En contraposición de sus pares varones, que fueron visibilizados en tanto productores activos e incluidos en el espacio público.

---

desde los criterios que definen quiénes son jóvenes, a las características que asumen y las problemáticas que se construyen en la agenda pública y definen los modos de percibir y actuar de las juventudes destinatarias.

En el caso de las políticas públicas orientadas a jóvenes, estas se constituyen en un abanico de propuestas y/o acciones relativas a mejorar el desarrollo de jóvenes, a partir de su participación e integración en la sociedad; también mediante el análisis y la resolución de diferentes situaciones que afectan a las juventudes. En este sentido, las políticas de jóvenes producen juventudes (Krauskopf, 2005; Plesnicar, 2010; Vázquez, 2015), esto significa que al tiempo que buscan resolverlos, crean y definen los problemas y agentes que intervienen, ya sea desde los organismos del Estado y/u organizaciones de la sociedad civil.

Las políticas públicas de juventudes se pueden tipificar en específicas y generales (Krauskopf, 2005), estas últimas son las que se ubican en el nivel de la política transversal y se refieren a jóvenes en un sentido amplio. Es en este nivel donde se encuentran las políticas sociales dirigidas a este sector de la población, que tienden a estar pensadas desde el sector en el que se diseña/formula/implementa la política (educación, trabajo, cultura, área social) y no desde el sujeto/objeto de las intervenciones sociales. Son políticas sectoriales que parten de perspectivas tradicionales al momento de nominar a las juventudes (Krauskopf, 2005; Vommaro, 2016). A los fines de este artículo, se mencionan las políticas que las comprenden en una etapa de preparación y que consideran a las juventudes en un período de transición a la vida adulta. En estas políticas se privilegia un patrón adultocéntrico en las definiciones hacia jóvenes, que sirve de eje ordenador de la vida juvenil y tales definiciones generalmente se caracterizan por ser homogéneas y universales, orientadas principalmente a la educación y el trabajo.

En América Latina, en este caso Argentina, coexisten de manera contradictoria y superpuesta diferentes modelos de políticas públicas de juventudes (Vommaro, 2016), que dan cuenta de la ausencia de una mirada integral e intergeneracional que permita la participación efectiva de jóvenes y su pleno ejercicio de derechos. Es decir, continúa pendiente dotar a las políticas públicas hacia jóvenes de una perspectiva generacional (Rodríguez, 2011; Plesnicar, 2016) y de una perspectiva de género (Lamas, 1996; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], 2017; Organización Internacional del Trabajo [OIT], n.d.), que no sólo dé continuidad a los procesos de intervención, sino también que sean transversales a todas las políticas implementadas hacia ese sector de la población. El análisis que se propone a continuación intenta problematizar estos vacíos en determinadas políticas sociales orientadas a jóvenes en territorios urbanos/locales del interior de Argentina.

---

## Cuestiones metodológicas

En este apartado se menciona brevemente la estrategia metodológica que se siguió en los proyectos de referencia de los que parte la propuesta de este artículo. De esta manera, se explicita el quehacer investigativo que facilitó la reconstrucción de los modos en que fueron presentadas y abordadas las juventudes y sus problemáticas en las políticas sociales estudiadas.

La estrategia metodológica, entonces, se orientó al reconocimiento de las diferentes instituciones estatales y no estatales que diseñan, gestionan e implementan políticas sociales orientadas a las juventudes en los territorios urbanos/locales del interior estudiados. Si bien se propusieron diferentes técnicas<sup>5</sup> en el proceso de investigación, de acuerdo a los objetivos de cada proyecto, para este artículo se recuperó, principalmente, el análisis documental (Taylor & Bogdan, 1994; Valles, 1999).

A partir de la búsqueda y análisis de documentos, se identificaron las políticas sociales estudiadas y se sistematizaron los diferentes modos en que las juventudes son abordadas desde los diseños y formulaciones de las intervenciones sociales del Estado hacia jóvenes. Las principales fuentes documentales estuvieron vinculadas a la administración pública y las instituciones gubernamentales de los diferentes niveles jurisdiccionales (Combessie, 2005). En esta clave, se consultaron diferentes fuentes, se revisaron normativas y legislaciones, así como resoluciones ministeriales, documentos y cuadernillos institucionales que describían los objetivos, las acciones y las funciones de las políticas en cuestión. También se consultaron: a) páginas web oficiales de los distintos programas y acciones, como notas periodísticas y portales oficiales de las diferentes áreas institucionales. Tales páginas web permitieron el acceso a datos e información relevante sobre las acciones vinculadas a los programas e iniciativas propuestas.

La recolección, el análisis y el procesamiento de los materiales y documentos seleccionados permitieron la elaboración de un mapeo que, esquemáticamente, permitiera una sistematización de las intervenciones estatales orientadas a las juventudes, implementadas en las últimas décadas, en los territorios locales estudiados<sup>6</sup>. Para ello, las dimensiones que se tuvieron en cuenta fueron el tipo de política formulada e implementada, los objetivos, la población destinataria, los bienes y recursos que ofrece la política, las condiciones de acceso y participación, entre otras.

Para este artículo, se analizan las características que asumen las juventudes en las definiciones de las políticas sociales y los criterios empleados para nominar a la población

---

**5** Las investigaciones de las que surge este escrito desarrollaron técnicas como: a) análisis documental; b) entrevistas a agentes estatales; c) cuestionarios semi-estructurados; y d) entrevistas abiertas a jóvenes.

**6** Constituyen estos territorios diferentes ciudades del interior de la provincia de Córdoba (Argentina), que se caracterizan por una ubicación geográfica clave y por constituirse en epicentros socio-productivos y culturales de sus regiones de influencia.

---

joven en las intervenciones sociales del Estado. Se recuperan aquellas políticas sociales que se dirigen directamente a jóvenes y que tienen entre sus objetivos generales los componentes de educación y/o trabajo<sup>7</sup>.

## Discusiones

### Políticas sociales orientadas a juventudes: ¿Quiénes son jóvenes en las intervenciones sociales del Estado?

En el marco de un contexto de transformaciones y de crisis estructural, aparece el interés estatal hacia los jóvenes y, con ello, su construcción como sujeto/objeto de políticas públicas (Szulik & Kuazñosky, 2008). Así, las juventudes deben integrarse, a su manera y como pueden, a una sociedad cada vez más compleja en la que existe una pluralidad de escenarios sociales posibles que plantean nuevos conflictos y dilemas para los más jóvenes. Tal como se menciona en la introducción, es a comienzos de los años 1980 cuando se extiende internacionalmente el desarrollo de políticas públicas dirigidas a hacer frente a los problemas que afectan a las juventudes.

En Argentina, como en otros países de la región, comienzan a gestarse un conjunto de acciones y/o programas sectoriales, compensatorios o de promoción, así como orientados al desarrollo y la construcción de ciudadanía, que integran a los jóvenes a la agenda pública del Estado. Por un lado, se desarrollan los OGJ<sup>8</sup> que van a ser los responsables directos de la planificación y gestión de políticas específicas para ese sector de la población. Y, por otro lado, las políticas sectoriales en las que se sitúan las políticas sociales vinculadas a educación, trabajo, cultura, salud, que presentan diferentes perspectivas de acuerdo al sector al que corresponden. A continuación, se examinan las nominaciones que asumen las juventudes en aquellas intervenciones sociales del Estado, implementadas en las últimas décadas, que las tienen como población destinataria directa y que cuentan en sus diseños y formulaciones con un componente de educación y/o trabajo<sup>9</sup>.

---

**7** Se analizaron para este escrito 7 políticas en total, 2 correspondientes al nivel nacional y 5 al nivel provincial.

**8** *En los países de América Latina y El Caribe tales OGJ han sido los encargados directos de las políticas de juventudes, si bien con diversas dificultades, desempeñaron roles efectivos de coordinación de la política nacional y los programas y acciones implementadas tuvieron efectos positivos sobre las juventudes (Krauskopf, 2005). Entre los organismos oficiales de juventud se pueden mencionar: a) Instituto Nacional de Juventudes (INAJU) - Argentina; b) Instituto Nacional de la Juventud - Honduras; c) Viceministerio de Juventud - Paraguay; d) Consejo Nacional de la Juventud - Perú; e) Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales - Bolivia; f) Secretaría de Juventud - Brasil; y g) Unión de Jóvenes Comunistas de Cuba (UJC).*

**9** No se analizan aquí las políticas asistenciales, ni tampoco los programas de transferencia condicionada de ingresos y las políticas de salud.

---

## Hegemonía de un enfoque adultocéntrico vs. ausencia de una perspectiva generacional

A partir del análisis documental realizado, las políticas sociales orientadas a jóvenes exponen un enfoque adultocéntrico en las definiciones de las juventudes (Cuadro 2). La población joven se constituye, así, en una generación de relevo, con escasa participación en la toma de decisiones (Krauskopf, 2003), por ende, es definida como etapa de preparación o de transición a la adultez, en la búsqueda de acciones tendientes a la consolidación de roles propios de las personas consideradas adultas. Esta preparatoria de las generaciones menores se observa en el caso de las políticas orientadas al trabajo; principalmente en la promoción de prácticas de capacitación y formación en/para el mundo del trabajo, así como en la permanente propuesta para los jóvenes de prácticas que propicien la culminación de la educación obligatoria formal.

Paralelamente, otro de los criterios que prevalece en las intervenciones sociales del Estado, para nominar y clasificar a las juventudes, refiere a la cuestión etaria y/o división en rangos etarios. Se observa en el Cuadro 2 que estas franjas oscilan entre: 16-24 años/18-24 años en el caso de las políticas de trabajo, y se amplía el límite inferior, a 14 años, en el caso de políticas de educación. Solo el Programa Provincial de Inserción Profesional (PIP) no especifica un rango etario, por el contrario, señala que está destinado a jóvenes egresados y profesionales, sin límites de edad.

Este criterio permite una identificación explícita de la población destinataria de las políticas, que tiende a homogeneizarla y a no reconocer las diferencias sociales, culturales, de género, territoriales y económicas de las juventudes. Sin embargo, es un referente que resulta insuficiente en la definición de las juventudes y, casi siempre, se encuentra acompañado de otros atributos que adjetivan a dicha población<sup>10</sup> y que dan cuenta del estado de inmadurez e indeterminación con la que se percibe al sujeto joven.

---

**10** Por ejemplo, en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo la discriminación etaria que define la política está acompañada de la condición de que los jóvenes tengan incompleto el nivel primario y/o secundario de educación formal. Por su parte, el Programa de Inclusión y Terminalidad Educativa (de dependencia provincial) señala que los jóvenes hayan abandonado la escuela secundaria como requisito para participar de la política

Cuadro 2: Características de las juventudes en políticas sociales dirigidas al sector				
Enfoque teórico	Criterios que nominan a las juventudes	Tipo de política	Características	Ejemplos de políticas en Argentina
Ciclo vital	- Moratoria Social	Trabajo	- Discriminación de la población destinataria según rangos de edad: jóvenes de 18 a 24 años - de 16 a 24 años - de 18 a 35 años	- Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo (Nacional)
Transición a la vida adulta	- Etapa de preparación y crecimiento		- Transición profesional 1. orientación laboral y perfil profesional 2. Experiencias y prácticas laborales (pasantías, prácticas profesionalizantes) 3. Desarrollo de Microemprendimientos	- Programa Primer Paso (Provincia de Córdoba) - Programa Primer Paso Aprendiz (Provincia de Córdoba) - Escuelas de Oficios (Provincia de Córdoba) - Programa de Inserción Profesional (Provincia de Córdoba)
Etario o Dato socio-demográfico	- Edad biológica / Rangos de Edad	Educación	- Extensión de la cobertura educativa - Discriminación de la población destinataria según rangos de edad: jóvenes de 18 a 24 años - de 14 a 17 años - Terminalidad de la escolaridad obligatoria y formal (nivel primario y nivel medio) - Formación profesional y/o continuidad de los estudios superiores	- Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)/ Becas PROGRESAR (a partir de 2018) - Programa de Inclusión y Terminalidad Educativa (PIT) (Provincia de Córdoba)

Fuente: elaborado por la autora  
(en base a datos de la investigación Políticas sociales, juventudes y territorio. Un mapa de las intervenciones sociales en Villa María y San Francisco).

Por lo tanto,

[...] el adultocentrismo se traduce en prácticas sociales que orientan los programas y políticas desde un enfoque exclusivamente adulto, basado en la discriminación por edad y la representación del adulto como modelo acabado de las metas futuras (Krauskopf, 2001, p. 491).

Mientras las políticas sociales con componente educativo continúan siendo la oferta programática clave para el desarrollo y preparación de las juventudes, en el sentido que buscan garantizar la culminación, al menos, de la educación formal y obligatoria, así como ofrecer acceso a la educación superior y/o formación profesional. Por su parte las políticas con un componente de trabajo se orientan a programas de primer empleo, prácticas laborales/pasantías y orientación laboral, así como al desarrollo de emprendimientos productivos (Rodríguez, 2011). Si bien estas políticas tienden a estar orientadas a jóvenes pertenecientes a contextos de pobreza y, por ende, abordan algún tipo de situación/problema y/o necesidad, lo hacen desde una mirada adultocéntrica sin contemplar, la mayoría de las veces, los puntos de vista y las experiencias propias de estas juventudes.

---

En otras palabras, las juventudes son definidas desde una condición de minoridad respecto de las personas consideradas adultas y, en tanto menores, se encuentran posicionados en una etapa de búsqueda para acceder a los bienes que aseguren su propia reproducción social (Duarte Quapper, 2016). Estas caracterizaciones remarcan la delimitación de rangos etarios arbitrarios (según los objetivos de las políticas) y la identificación de una fase preparatoria necesaria para el agente joven, sin promover un diálogo intergeneracional entre jóvenes y adultos que comprenda las diferentes formas en que las juventudes experimentan y construyen el orden social, según su género, clase social, etnia y territorio que habitan, entre otras dimensiones.

## Hegemonía de un enfoque androcéntrico vs. ausencia de una perspectiva de género

Las juventudes, como se viene señalando, han representado un grupo social sujeto/objeto de preocupación desde la mirada de los adultos; situación que se extiende en la relación entre Estado y jóvenes. En esta mirada, las mujeres jóvenes han sido doblemente subordinadas, como jóvenes y a la vez como mujeres, esto significa que han estado ausentes de las definiciones que hacen a las juventudes en tanto categoría social y en tanto producción socioestatal. Dicha categoría, al estar centrada en la edad, como dato biológico, no sólo invisibilizó las diferencias de género, sino que las asoció, inconscientemente, a las imágenes que representan a la juventud masculina (Feixa, 1998).

En realidad la misma categoría de juventud, definida como etapa de transición entre la infancia y la vida adulta consistente en la emancipación de la familia de origen y la construcción de una identidad propia –en el espacio público– ha dejado de lado las diferencias de género (Berga i Timoneda, 2015, p. 192).

Siguiendo esta línea de análisis, las políticas sociales de juventudes que se abordan en este artículo dan cuenta de un claro sesgo androcéntrico en sus formulaciones y, con ello, la total ausencia de una perspectiva de género que permita contemplar las especificidades de la condición de mujeres de las jóvenes que participan y de las relaciones de desigualdad en comparación a sus pares varones. Por lo que no se reconoce en los objetivos ni en las características de las políticas (Cuadro 2) acciones diferenciadas que permitan una participación e inclusión igualitaria de las jóvenes, atendiendo a sus singularidades y a las desigualdades existentes entre los roles femeninos y masculinos, tanto en el ámbito privado como público.

---

No obstante, se observa el protagonismo de las mujeres en las políticas sociales implementadas en las últimas décadas en Argentina, sobre todo en aquellas intervenciones que cuentan con un componente educativo. De esta manera, se percibe una creciente feminización de las poblaciones destinatarias en las intervenciones sociales del Estado, en las políticas propuestas el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)<sup>11</sup> es un claro ejemplo de esta situación. Esto abre otros planteamientos y la necesidad de políticas de juventudes incluyentes, desde un enfoque de transversalidad que advierta no sólo las desigualdades de género, sino que incorpore el principio de igualdad de trato y no discriminación.

La manifestación de las mujeres jóvenes a partir de la implementación de las políticas sociales en cuestión (no así en su diseño y formulación) y, por tanto, de su participación efectiva, muestra la desigualdad en función del género con respecto a sus pares varones, y la necesidad de incluir prácticas y sentidos específicos de las jóvenes en igualdad de condiciones. En este marco, incorporar la perspectiva de género no significa solamente una visibilización de las mujeres en las políticas públicas. También implica un abordaje más complejo acerca de los condicionamientos que supone el proceso de producción y reproducción de la vida social de los jóvenes, sobre todo en contextos de pobreza y exclusión, y específicamente de la situación de las mujeres jóvenes.

## Consideraciones finales

Para cerrar, se propone una reflexión abierta que permita continuar pensando y problematizando la relación jóvenes/Estado desde las políticas públicas. En principio, señalar que el carácter adultocéntrico y androcéntrico, que ha dominado los estudios sobre las juventudes, y se extiende a las definiciones que configuran a las políticas sociales orientadas a jóvenes, responde a determinados sistemas de dominio que sitúan por un lado, al adulto como punto de referencia para definir el mundo juvenil, en función de lo que deber ser y hacerse para ser considerado en la sociedad (Duarte Quapper, 2000) y, por otro lado, al dominio patriarcal que consolidó determinadas relaciones de género asimétricas, que construyeron un orden social a imagen y semejanza de los varones. En otras palabras, se consolida un sistema de relaciones de género y generacional de superioridad/inferioridad (Duarte Quapper, 2016).

La naturalización de estas construcciones ha invisibilizado y dejado afuera de los análisis, las situaciones, contextos, roles y experiencias de diferentes agentes y colectivos.

---

<sup>11</sup> Esta política tiene como objetivo acompañar a los jóvenes para que terminen sus estudios primarios y secundario, y luego continúen la educación superior o bien realicen una formación profesional. Sin ser una política destinada únicamente a mujeres, para el año 2018 se observa que, sobre la población total a nivel nacional, el 63,24% fueron mujeres (informe del Ministerio de Educación de la Nación, 2018 citado en Informe Académico de proyecto de investigación).

---

En este caso de diversas juventudes, como las mujeres jóvenes, cuyas realidades quedaron fuera de las definiciones de las políticas sociales orientadas a juventudes. En este sentido, las intervenciones sociales del Estado –de educación y/o trabajo– se definen desde enfoques tradicionales que comprenden a las juventudes desde una mirada universal y homogeneizante, evaluada siempre desde lo que el mundo adulto, en este caso las instituciones y agentes estatales, determinan como deber ser. Al mismo tiempo, si bien existe una feminización de las políticas sociales, en cuanto al número de destinatarias que participan, se observa la ausencia de una perspectiva de género en la formulación de las políticas que contemple la condición de desigualdad de las mujeres jóvenes, sus situaciones y escenarios de vida.

Dicho esto, se identifican 3 ejes que habilitan líneas futuras de problematización sobre las definiciones de las juventudes en las políticas sociales:

1. Es necesario abordar las políticas sociales orientadas a jóvenes desde un enfoque socio-cultural de las juventudes que no sólo considere la particularidad del ser joven –en tanto agente social– sino desde los modos de hacer, sentir y decir de esas juventudes. Esto significa que las acciones políticas deben guiarse a través de diálogos intergeneracionales (Duarte Quapper, 2019) que posibiliten el acercamiento de las prácticas sociales, narraciones y experiencias de los jóvenes, para generar procesos de transformación significativos entre las diferentes generaciones.
2. Las políticas sociales con componente educativo destinadas a las juventudes deben propiciar el encuentro entre la cultura escolar y las culturas juveniles, entendiendo que los jóvenes transitan un mundo distinto al de los adultos de hoy, así como también es diferente entre sus pares. Las diferentes juventudes y sus múltiples manifestaciones, hacen necesario dejar abrir los muros de las instituciones educativas a las enseñanzas, aprendizajes y prácticas que los jóvenes poseen. Paralelamente, poner en práctica lo que ya está escrito en la norma: el respeto y reconocimiento de las singularidades de cada joven. Es decir, dejar atrás perspectivas homogeneizadoras y promover acciones que comprendan los intereses, las problemáticas y las necesidades de las juventudes según sus diferencias de género, clase, etnia, etc.
3. Respecto de las políticas con un componente de trabajo destinadas a jóvenes, resulta central dejar de percibir a las juventudes sólo como etapa de preparación a la vida adulta, ya que con ello se otorgan conocimientos a sujetos en subordinación y marginación (Krauskopf, 2001). Por el contrario, se deben recuperar en las definiciones de las políticas los saberes y las habilidades de los más jóvenes, como su compromiso con el desarrollo productivo y social de las sociedades.

---

4. Al mismo tiempo, introducir la perspectiva de género en los planes y programas resulta clave para que las mujeres jóvenes también puedan desarrollarse e integrarse plenamente a sus comunidades. Para, por un lado, mejorar sus condiciones de vida y, por el otro, avanzar en la construcción de sociedades más igualitarias.

En definitiva, la ausencia de una articulación real entre la generación y el género en las políticas sociales orientadas a las juventudes, revela que aún predominan definiciones adultocéntricas y androcéntricas para nominar e intervenir en las prácticas y sentidos de los jóvenes; sobre todo de las otras juventudes, como las mujeres. Resulta un desafío, entonces, la elaboración de políticas públicas que comprendan desde un análisis situacional/experiencial y con perspectiva histórica, las singularidades que presentan las juventudes y las realidades cotidianas que habitan.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez Valdés, C. (2016). Lo juvenil y el género. Pistas para su abordaje. In K. Duarte Quapper, & C. Álvarez Valdés (Eds.), *Juventudes en Chile. Miradas de jóvenes que investigan* (pp. 48-69). Santiago, Chile: Social.
- Balardini, S. (2005). Políticas locales de juventud en municipios argentinos. In S. Balardini; O. Dávila León; A. Paciello; R. Souza & M. V. de Feitas, *Políticas locales de Juventud. Experiencias en el Cono Sur* (pp. 7-16). Fundación Friedrich Ebert. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/06788.pdf>
- Berga i Timoneda, A. (2015). Los estudios sobre juventud y perspectiva de género. *Revista de Estudios de Juventud*, 110, 191-199.
- Bourdieu, P. (2002). La “juventud” no es más que una palabra. In Autor, *Sociología y cultura* (pp. 163-173). México, DF: Grijalbo.
- Bourdieu, P. (2007). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona, España: Anagrama.
- Casal, J., Merino, R., & García, M. (2011). Pasado y futuro del estudio sobre la transición de los jóvenes. *Papers*, 96(4), 1139-1162.
- Chaves, M. (2009). Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983-2006. *Papeles de Trabajo: Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*, 2(5).
- Combessie, J. C. (2005). *El método es sociología*. Córdoba, Argentina: Ferreyra.
- Danani, C. (2008). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. In M. Chiara, & M. Di Virgilio (Orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 25-51). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

- 
- De Sena, A., & Cena, R. (2014). ¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas. In A. De Sena (Comp.), *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido en emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales* (pp. 19-49). Buenos Aires, Argentina: Estudios Sociológicos.
- De Sena, A., & Mona, A. (2014). A modo de introducción: la cuestión social, las políticas sociales y las emociones. In A. De Sena (Comp.), *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido en emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales* (pp. 9-18). Buenos Aires, Argentina: Estudios Sociológicos.
- Duarte Quapper, K. (2000). ¿Juventud o juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente. *Última Década*, 13, 59-77.
- Duarte Quapper, K. (2012). Sociedades adultocéntricas: sobre sus orígenes y reproducción. *Última Década*, 36, 99-125.
- Duarte Quapper, K. (2016). Genealogía del adultocentrismo. La constitución de un patriarcado adultocéntrico. In K. Duarte Quapper, & C. Álvarez Valdés (Eds.), *Juventudes en Chile. Miradas de jóvenes que investigan* (pp. 17-47). Santiago, Chile: Social.
- Duarte Quapper, K. (2019). Trastocaciones adultocéntricas y criterios políticos para la igualdad generacional. In K. Duarte Quapper, N. Hernández Mary, & P. Fundora (Eds.), *Juventudes en Chile. Miradas de jóvenes que investigan* (Vol. 2, pp. 19-38). Santiago, Chile: Social.
- Elizalde, S. (2006). El androcentrismo en los estudios de juventud: efectos ideológicos y aperturas posibles. *Última Década*, 25, 91-110.
- Erikson, E. (1968). *Identidad, juventud y crisis*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Falappa, F., & Andrenacci, L. (2009). *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Feixa, C. (1998). *De jóvenes, bandas y tribus*. Madrid, España: Ariel.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2017). *Comunicación, infancia y adolescencia: guía para periodista*. Recuperado de [https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-04/COM-1\\_PerspectivaGenero\\_WEB.pdf](https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-04/COM-1_PerspectivaGenero_WEB.pdf)
- Gerber, E., & Balardini, S. (2004). *Políticas de juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva*. Buenos Aires, Argentina: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame* (Vol. 1). Buenos Aires, Argentina: Espacio.
- Ministerio de Educación de la Nación (2018). In Informe Académico del Proyecto de Investigación *Políticas sociales, juventudes y territorio. Un mapeo de las intervenciones sociales en Villa María y San Francisco*. Villa María: IAPCS-Universidad Nacional de Villa María
- Krauskopf, D. (2001, septiembre). Proyecto, incertidumbre y futuro en el período juvenil (Conferencia). In *4o Congreso Argentino de Salud Integral del Adolescente*. Rosario, Argentina.

- 
- Krauskopf, D. (2003). *Participación social y desarrollo en la adolescencia*. San José, Costa Rica: United Nations Population Fund.
- Krauskopf, D. (2005). Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina. *Nueva Sociedad*, 200.
- Lamas, M. (1996). La perspectiva de género. *La Tarea: Revista de Educación y Cultura de la Sección 47 del SNTE*, 86.
- Margulis, M., & Urresti, M (2008). La juventud en más que una palabra. In M. Margulis (Ed.), *La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud* (pp. 13-30). Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Martín Criado, E. (1998). *Producir la juventud. Crítica de la sociología de la juventud*. Madrid, España: Istmo.
- Naciones Unidas, & Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). *Invertir en Juventud. Informe regional de población en juventud en América Latina y el Caribe 2011*. Santiago, Chile: Autores.
- Núñez P., Vázquez, M., & Vommaro, P. (2015). Entre la inclusión y la participación. Una revisión de las políticas públicas en la Argentina actual. In H. Cubides C., S. Borelli, R. Unda, & M. Vázquez (Eds.), *Juventudes latinoamericanas: prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas* (pp. 95-140). Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Madrid, España: Alianza.
- Organismo Internacional de Juventud. (n.d.). *Tratado Internacional de Derechos de la Juventud*. Recuperado de <https://oij.org/wp-content/uploads/2019/01/CIDJ-A6-ESP-VERTICAL.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (n.d.). *Instrumentos para la igualdad de género. Definición de la transversalización de la perspectiva de género*. Recuperado de <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>
- Plesnicar, L. (2010). El discurso de la OIJ sobre la participación de la juventud en el desarrollo (1980-2000). *RITA*, 4.
- Plesnicar, L. (2016). Juventudes y políticas públicas en América Latina: conversaciones con Ernesto Rodríguez. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 14(2), 1651-1657.
- Rodríguez, E. (2011, julio). Políticas de juventud y desarrollo social en América Latina. Base para la construcción de respuestas integradas. In *Documentos de Trabajo del 8o Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina*. San Salvador, El Salvador.
- Soldano, D., & Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. In L. Andrenacci (Comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 1-43). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

- 
- Szulik, D., & Kuazñosky, S. (2008). Jóvenes en la mira. In M. Margulis (Ed.), *La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud* (pp. 221-230). Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Taylor, S., & Bogdan, R. (1994). *Introducción a los métodos cualitativos de información*. Barcelona, España: Paidós.
- Vallés, M. S. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid, España: Síntesis.
- Vázquez, M. (2015). *Juventudes, políticas públicas y participación. Un estudio de las producciones socioestatales de la juventud en la Argentina reciente*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Universitario.
- Vommaro, P. (2016). Hacia los enfoques generacionales e intergeneracionales: tensiones y perspectivas en las políticas públicas de juventud en América Latina. *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*, 8, 119-135.

## Cómo citar este artículo:

### Norma A – ABNT

GONZÁLEZ, M. Juventudes: un acercamiento a sus definiciones en las políticas sociales en Argentina. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 11, n. 26, p. 53-72, 2021.

### Norma B – APA

González, M. (2021). Juventudes: un acercamiento a sus definiciones en las políticas sociales en Argentina. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 11(26), 53-72.

### Norma C – Vancouver

González M. Juventudes: un acercamiento a sus definiciones en las políticas sociales en Argentina. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2021 [cited Mar 4, 2020];11(26):53-72. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/4304>

# Trajetórias de mulheres do Perímetro Curu-Paraipaba, no Ceará, e suas vivências escolares

**Virzangela Paula Sandy Mendes**

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

*Professora da Universidade Estadual do Ceará - UECE*

*virzangela.sandy@uece.br*

*<https://orcid.org/0000-0003-2275-7680>*

## Resumo

Este artigo traz considerações sobre processos de inserção, permanência e desistência em ambientes educacionais, a partir de análise da trajetória e biografia de duas mulheres, filhas e netas de agricultores familiares, os velhos colonos residentes no Perímetro Curu-Paraipaba-CE – projeto implantado pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), em 1976. A base norteadora de análise se situa nas alterações observadas nas relações de gênero ao longo de gerações, as quais repercutiram nos lugares e papéis socialmente direcionados às mulheres. Trata-se de estudo etnográfico, fruto de observação direta anotada em diário de campo. Os resultados sinalizaram alterações quanto à inclusão e permanência na escola e/ou universidade por parte de mulheres descendentes de agricultores. Essas mudanças decorreram, em parte, da ampliação do acesso às políticas públicas de educação, especialmente as implementadas no Brasil em meados dos anos 2000. Revela-se, assim, uma sinalização, ainda que parcial, do rompimento com as relações patriarcais como características tradicionais de espaços rurais.

**Palavras-chave** gênero, trajetória de vida, escolarização, políticas públicas.

---

## Life paths of women from the Perimeter Curu-Paraipaba, Ceará, Brazil, and their school experiences

### Abstract

This article brings considerations about access, permanence, and dropout processes in educational environments, based on analysis of the life path and biography of two women, daughters and granddaughters of family farmers, the old settlers living in the Perimeter Curu-Paraipaba, Ceará, Brazil – a project deployed by the Brazilian National Department of Works Against Droughts (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas [DNOCS]), in 1976. The guiding basis for analysis lies on the changes observed in gender relations over generations, which reverberated in the places and roles socially assigned to women. This is an ethnographic study, stemming from direct observation recorded in a field diary. The results signaled changes in access to and permanence in school and/or university by women descendants of farmers. These changes resulted, in part, from increased access to public education policies, especially those deployed in Brazil in the mid-2000s. This reveals a signal, albeit partial, of a break with patriarchal relations as traditional features of rural spaces.

**Key words** gender, life path, schooling, public policy.

## Trayectorias de vida de mujeres del Perímetro Curu-Paraipaba, Ceará, Brasil, y sus experiencias escolares

### Resumen

Este artículo presenta consideraciones acerca de los procesos de acceso, permanencia y desistimiento en ambientes educativos, a partir del análisis de la trayectoria de vida y la biografía de dos mujeres, hijas y nietas de agricultores familiares, los antiguos pobladores que viven en el Perímetro Curu-Paraipaba, Ceará, Brasil – un proyecto implementado por el Departamento Nacional de Obras Contra la Sequía de Brasil (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas [DNOCS]), en 1976. La base orientadora del análisis se encuentra en los cambios observados en las relaciones de género a lo largo de generaciones, que repercutieron en los lugares y los roles socialmente asignados a mujeres. Se trata de un estudio etnográfico, derivado de observación directa anotada en un diario de campo. Los resultados señalaron cambios en el acceso y la permanencia en la escuela y/o la universidad de mujeres descendientes de agricultores. Estos cambios resultaron, en parte, de un mayor acceso a las políticas públicas de educación, especialmente las implementadas en Brasil a mediados de la década de 2000. Esto revela una señal, aunque parcial, de una ruptura con las relaciones patriarcales como características tradicionales de espacios rurales.

**Palabras clave** género, trayectoria de vida, escolarización, políticas públicas.

---

## Trajectoires de vie des femmes du Périmètre Curu-Paraipaba, Ceará, Brésil, et leurs expériences scolaires

### Résumé

Cet article apporte des considérations sur les processus d'insertion, de permanence et d'abandon dans les environnements éducatifs, à partir de l'analyse de la trajectoire de vie et de la biographie de deux femmes, filles et petites-filles d'agriculteurs familiaux, les anciens colons vivant dans le Périmètre Curu-Paraipaba, Ceará, Brésil - un projet mis en œuvre par le Département National des Travaux Contre la Sécheresse du Brésil (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), en 1976. La base de l'analyse réside dans les changements observés dans les relations de genre à travers les générations, qui se sont répercutés dans des lieux et des rôles socialement dirigés vers les femmes. Il s'agit d'une étude ethnographique, résultat d'une observation directe enregistrée dans un journal de terrain. Les résultats ont signalé des changements dans l'inclusion et la permanence à l'école et/ou à l'université des femmes descendantes d'agriculteurs. Ces changements ont résulté en partie d'un meilleur accès aux politiques publiques d'éducation, en particulier celles mises en œuvre au Brésil au milieu des années 2000. Cela révèle un signe, même partiel, d'une rupture avec les relations patriarcales comme caractéristiques traditionnelles d'espaces ruraux.

**Mots-clés** genre, trajectoire de vie, scolarisation, politiques publiques.;

### Introdução

Entre 2019 e meados de 2020<sup>1</sup>, quem passou durante a semana pelo Perímetro Curu-Paraipaba, no Estado do Ceará, especialmente no Setor D2, na Rodovia do Sol Poente (CE-085), não se admirou ao visualizar crianças indo para a escola às margens da estrada, próxima de suas casas. Tampouco alguém se surpreendeu ao avistar jovens apostos em pontos estratégicos à espera do ônibus escolar público que os conduziriam até a sede do município (rumo à escola de Ensino Médio) ou mesmo à capital, para acessarem as universidades públicas e as faculdades privadas.

Embora saibamos que não se trata de uma realidade universal, é pertinente destacar que o acesso à educação vem evoluindo consideravelmente nos últimos anos: se observarmos, por exemplo, a taxa de analfabetismo no Brasil, constatamos que em 1996 ela era de 14,7%, enquanto dados recentes revelam uma queda para 6,8% (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2019). Assim, em 22 anos, o Brasil conseguiu reduzir em cerca de 46,3% seus índices de analfabetismo. Apesar dos avanços, a Região Nordeste ainda apresenta uma média maior do que a nacional - 13,9%, ou seja, mais do que o dobro.

Outro índice que possibilita a análise do sistema educacional brasileiro se refere ao nível de instrução da população que, segundo dados do IBGE (2019, p. 84), apesar dos avanços acumulados nos últimos anos, ainda não colocou o país "próximo ao patamar internacional".

Por outro lado, um estudo coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2006, p. 15) identificou que, em comparação à população

---

residente nas áreas urbanas, “os cerca de 32 milhões de pessoas” que residiam em áreas rurais estavam “em franca desvantagem, tanto em termos de capital físico (recursos financeiros), quanto de capital sociocultural (escolaridade e frequência à escola)”. Essa defasagem, apesar dos avanços, permaneceu visível nos dados do Censo Demográfico de 2010: enquanto “a taxa de analfabetismo agregada no Brasil em 2010 foi de 10,2%”, tínhamos “7,54% de analfabetos no meio urbano e 24,64% no meio rural” (Pereira & Castro, 2019, p. 65).

Valendo-se de dados do *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil* (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2013), os mesmos autores observaram que, enquanto as áreas urbanas computavam 59,7% de pessoas acima de 18 anos com Ensino Fundamental completo, no espaço rural somente 26,5% tinham tal escolaridade (Pereira & Castro, 2019). Vale argumentar que o Ceará apresentou os melhores índices, com 48,8% de sua população maior de 18 anos com Ensino Fundamental completo. O estado também é destaque quanto à quantidade de anos de estudo, com 9,82 anos. Há praticamente um empate no comparativo entre o meio urbano e o rural, sendo “9,94 anos no urbano e 9,51 no rural” (Pereira & Castro, 2019, p. 67). Já em termos de indicadores nacionais, enquanto “o Brasil apresentou 9,4 anos em 2010, mostrando um incremento de 0,78 entre 2000 e 2010”, se desmembrarmos o meio urbano do rural, o primeiro alcançou 9,79 anos de estudo e o segundo “em 2010, ainda apresenta taxa menor que a média nacional de 2000” (Pereira & Castro, 2019, p. 67).

Dados do Censo Escolar de 2017 (INEP, 2018) revelaram que 67,0% das escolas de Educação Básica – que, segundo a Lei n. 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação [LDB], 1996), engloba a Educação Infantil, o Ensino Fundamental obrigatório de 9 anos e o Ensino Médio – estão localizadas em áreas urbanas. Isso não representa necessariamente um problema se considerarmos que cerca de 70% da população brasileira se situa nas chamadas áreas urbanas.

Por outro lado, o Censo Escolar de 2016 (INEP, 2017)<sup>2</sup> traz dados que ressaltam as discrepâncias em termos educacionais nos espaços urbanos e rurais. Quanto à disponibilidade de infraestrutura, em relação aos anos iniciais do Ensino Fundamental, “79,1% dos matriculados de escolas urbanas têm acesso [a] biblioteca ou sala de leitura”. A situação dos matriculados na zona rural é diferente, já que “35,4% deles têm acesso a esses espaços na escola em que estudam” (INEP, 2017, p. 14).

O acesso ao Ensino Médio é mais complicado para as populações rurais, pois 89,8% dessas escolas “estão na zona urbana e 10,2% na zona rural” (INEP, 2018, p. 9). Esses dados

---

**2** As “notas estatísticas” do Censo Escolar de 2017, 2018 e 2019 mudaram a metodologia de divulgação dos dados e não fazem comparação de dados entre as áreas urbanas e rurais. Por isso, para o que nos interessa neste artigo, usamos os dados do Censo Escolar de 2016 (INEP, 2017).

---

podem revelar que muitos jovens, para dar continuidade aos seus estudos, precisariam deslocar-se de suas localidades. O Perímetro Curu-Paraipaba, campo deste estudo, não possui escola de Ensino Médio e os jovens precisam se deslocar para a sede do município, que, por sua vez, possui 2 escolas estaduais e 1 escola privada nessa modalidade.

Situado tal panorama muito geral da educação, este artigo:

- Tece considerações sobre processos de inserção, permanência e desistência em ambientes educacionais, a partir da análise das trajetórias e biografias de duas mulheres, filhas e netas de agricultores familiares, os velhos colonos residentes no Perímetro Curu-Paraipaba – projeto implantado pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), na década de 1970.

## Metodologia

Trata-se de estudo qualitativo que utiliza como estratégias a pesquisa bibliográfica e a pesquisa etnográfica, sendo fruto de observação direta, anotada em diário de campo, no período entre 2015 e 2018. Mediante entrevistas semiestruturadas e conversas informais, realizadas durante longa imersão em campo, este artigo apresenta as narrativas autobiográficas de duas mulheres de gerações diferentes.

Com essas narrativas, o leitor caminha por suas trajetórias de vida, marcadas por idas e vindas, como bem salienta Bourdieu (2005, p. 81), compreendidas enquanto “alocações e [...] deslocamentos no espaço social”. Desse modo, as narrativas aqui apresentadas são “testemunhos da experiência vivida” (Bertaux, 2010, p. 65).

Procurei apreender como os projetos de vida foram construídos e efetivados (ou não) ao longo dessas narrativas autobiográficas. São trajetórias de vida circunscritas em dado contexto no qual se deslocam e sistematizam suas pretensões subjetivas, em um cenário de base tradicional que, em tese, seria um espaço de reprodução da agricultura familiar.

Como lembra Conti (2012, p. 148), “as narrativas de vida se constituem antes de tudo em um meio para compreender a vida e a nós mesmos porque permitem estabelecer um elo entre o passado, o presente e o futuro”, potencializando “a elaboração das memórias de si, apoiadas naquilo que nos contaram e falaram sobre nós mesmos, sobre os outros, sobre nossa história pessoal e/ou coletiva”.

A próxima seção apresenta nossas interlocutoras (Nice e Brena) e suas narrativas e trajetórias de vida relativas aos processos de inserção, permanência e desistência em ambientes educacionais.

---

## Resultados e discussões

Inserido em uma estratégia de modernização agrícola do Regime Militar, o objetivo do Estado autocrático brasileiro era garantir matéria-prima e mão de obra para a autarquia Agro Indústrias do Vale do São Francisco (Agrovale), cabendo a ela implantar a infraestrutura de irrigação e selecionar os chamados “colonos” e suas famílias para ocupar aquele território (I. M. M. Carvalho, 1987; Diniz, 2002; Bursztyn, 2008; Mendes, 2018).

Os relatos dos colonos que vivenciaram aquela época salientam a intensidade com que se desenvolviam o trabalho agrícola sob o controle dos técnicos do DNOCS, que determinavam a dinâmica familiar desde a definição das culturas a plantar, passando pelas formas de cultivo, manejo e tratamentos culturais, até a comercialização, que era viabilizada por uma cooperativa criada e gerenciada por técnicos da Agrovale (Mendes, 2011, 2018).

Herdeiras de uma tradição camponesa, as famílias de colonos apresentam em sua estrutura a demarcação tradicional dos papéis de gênero. Em seus relatos (Mendes, 2018), nota-se que o trabalho das mulheres era caracterizado como “ajuda”<sup>3</sup>, especialmente em relação ao trabalho no lote. Sob o comando do colono, todos os membros da família (filhos, filhas e esposa) participavam intensamente desse trabalho (Mendes, 2011, 2018). Percebe-se no espaço rural um cruzamento entre as atividades produtivas, tidas como masculinas, e as reprodutivas, classificadas como femininas (Fischer, 2006).

São relações de gênero moldadas pelo modelo patriarcal, respaldado pelo DNOCS em suas dinâmicas cotidianas na gestão do Perímetro Curu-Paraipaba (Mendes, 2018), conferindo lugares e atribuições distintas aos homens (colonos), às mulheres (esposas de colonos) e à sua prole. Saffioti (2011) é uma das estudiosas que defendem a importância do conceito de patriarcado para entender as relações de gênero na sociedade brasileira, marcadas, por sua vez, pela subordinação da mulher ao poder de mando masculino (pai/marido/chefe da família). Esta determinação de espaços e condutas foi modificando-se (ainda que não totalmente) no final dos anos 1980, sobretudo a partir da abertura democrática, embora ainda mantenha vivas suas características nas relações entre homens e mulheres no espaço rural.

---

**3** Alguns autores, a exemplo de Heredia (1979), destacam a divisão de tarefas na agricultura familiar, cabendo ao homem as atividades voltadas à geração de renda e às mulheres as tarefas reprodutivas e aquelas voltadas ao autoconsumo. Assim, quando um dos dois atua fora de seu espaço de dominação, sua participação na execução da tarefa é tida como uma ajuda. Quando as mulheres são protagonistas nas atividades de geração de renda – como nos casos do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) –, o trabalho do homem é considerado uma ajuda, como veremos adiante.

---

## “Ou a gente estudava, ou a gente trabalhava”:<sup>4</sup> narrativa e trajetória de Nice

Minhas conversas com Nice se deram nos vários momentos em que estive no Perímetro Curu-Paraipaba. Aos seus 36 anos, ela é neta de colono, mas foi “criada como filha”, pois desde pequena conviveu na casa dos avós. Sua mãe se casou cedo e chegou ao projeto para morar com os pais, acompanhada do marido, de Nice e de seu irmão. Ela relatou que, no início,

*[...] o pessoal do DNOCS não queria aceitar, mas depois deu certo. [...] O DNOCS era muito rígido e não deixava outra família vir morar com uma família de colono. Só que depois a mãe veio. Não sei como o meu avô resolveu lá pelo DNOCS! (Nice)*

Enquanto ela preparava o almoço, íamos conversando sobre os jovens de seu tempo: “o DNOCS escolhia quem tinha muito filho pra ajudar na produção. Aqui os colonos tinham de 8 a 10 filhos”, disse-me sobre os critérios de seleção dos colonos e de participação dos filhos no trabalho agrícola da época. Ela me disse que quando seus avós chegaram ao projeto ela “ainda nem tinha nascido” (seus avós chegaram em 1977 e ela nasceu em 1980). Ela informou que acompanhou o avô desde o começo e “*lembra de muita coisa*”. Eu perguntei “*você se lembra com quantos anos começou a andar com seu avô no lote?*” e ela respondeu: “*Lembro. Olha, quando a gente era criança o meu pai [seu avô] tinha esse costume, ele acordava muito cedo pra tirar leite. E a gente ia piar<sup>5</sup> as vacas pra ele*”. Com seus 5 anos de idade, Nice acompanhava o avô na ordenha do gado da família. Em sua narrativa, Nice contou que aos 8 anos “*já grande*” e passou a acompanhar seu pai/avô nas atividades do lote: “*ele trazia a gente pra apanhar feijão, mudar as redes de cano dentro da cana*”.

Analisando sua narrativa, observa-se que ela tem uma visão diferenciada daquilo que se denomina legalmente como *trabalho infantil*. Ou seja, na mesma perspectiva trazida pelos relatos de outros colonos (Mendes, 2018), uma criança de 8 anos era considerada “grande”, portanto, como os demais membros da família, deveria envolver-se nas tarefas do lote. O estudo de Moura (1978, p. 21)<sup>6</sup> aponta que os filhos de agricultores, “a partir da faixa de idade de 8 anos, 9 anos”, já participam do “trabalho na roça”. Do mesmo modo, no Perímetro Curu-Paraipaba, “todo mundo ajudava”, inclusive as crianças.

---

**4** Nome fictício.

**5** Ato de amarrar o gado para facilitar a ordenha.

**6** Trata-se do resultado de uma pesquisa de mestrado realizada com famílias de “sitiantes”, pequenos agricultores, moradores de um bairro rural de Minas Gerais, chamado São João da Cristina.

---

Perguntei como era a divisão das tarefas em sua casa, já que havia muitos filhos e alguns netos. Ela explicou:

*[...] Aí, assim, no começo a gente tinha o roçado lá perto do Seu Romildo e tinha o lote, aí, os meninos iam pro lote plantar capim, tinha cana também, aí, o pai plantava também macaxeira, tinha uma parte que era mamão, teve uma parte num tempo que era tomate. Era assim, o meu Tio Zé era o que cuidava mais do gado. Cortar capim, forragem, essas coisas eram com ele. E os outros vinham pro lote capinar. Quando era pra espalhar a cana, aí, vinha todo mundo, pra plantar era todos. Tinha muita coisa pesada que a mulher não fazia. Por exemplo, quando o pai ia plantar o feijão nós [mulheres] não ia cavar. A gente ia plantar. Eles, os meninos, iam cavando na enxada e nós ia botando os três carocinhos de feijão na cova, milho era do mesmo jeito. Quando a gente ia plantar a roça eles iam cavando e o pai ia ensinando nós como plantar a mandioca, com o talozinho pra cima. A vó e a mãe ficavam em casa e iam fazer o almoço pra todo mundo. Tinha galinha, elas cuidavam das galinhas. Elas iam botar água pro gado. Era assim, quando a gente tinha um monte de gado o pai tirava os bezerros novos de perto da vaca pra não beber o leite todo. Botava só na hora que fosse tirar o leite, era assim. (Nice)*

A entrevistada relata como era a rotina de trabalho na agricultura, onde todos exerciam papéis necessários ao funcionamento do sistema produtivo familiar: havia tarefas destinadas aos meninos e às meninas e havia atividades em que todos os membros se envolviam, como era o caso de “espalhar” e “plantar a cana”. As mulheres, além de fazerem os “trabalhos de casa”, quando iam para o lote, assim como as crianças, desenvolviam atividades agrícolas, ainda que consideradas mais leves. O patriarca era o coordenador dos serviços. Ela enfatizou como era o trabalho das mulheres nesse tempo:

*Todo sábado tinha uma pessoa que ia pra lagoa ali lavar a roupa e era muita roupa, porque era muita gente. Eram sempre as mulheres que iam. Umas três ia pra lagoa lavar a roupa e duas ficava em casa pra varrer os terreiros. Era sempre nós que tinha que limpar o quintal. A vó fazia a comida. Outra coisa que a gente fazia era que antigamente todo mundo tinha um moinho. aí, a gente colocava o milho de molho e ia moer toda semana, tinha o dia de moer o milho pra fazer o cuscu. Era uma atividade de menina. (Nice)*

Observamos na descrição de Nice como era o cotidiano das famílias no Perímetro Curu-Paraipaba, com ênfase na divisão dos trabalhos. Sob a coordenação masculina, na agricultura tradicional, praticada no início do perímetro, cabia ao grupo de mulheres o

---

trabalho de processar os alimentos advindos do lote, bem como o preparo das refeições e as tarefas ditas domésticas (lavar, passar, limpar a casa etc.)<sup>7</sup>.

Desse modo, o lar, a casa, era o espaço feminino, e tanto o trabalho das mulheres quanto o das crianças era considerado uma ajuda e, conseqüentemente, menos valorizado em comparação ao trabalho masculino, representando a divisão de papéis no meio rural, própria das relações de gênero, como já ressaltado. Durante nossas conversas, perguntei como era o acesso à educação no Perímetro Curu-Paraipaba. Ela informou que as escolas eram administradas pelo DNOCS:

*A escola do Projeto era só até a 5ª série. Depois foram ampliando até a 8ª série. O DNOCS era responsável pelas escolas e a gente usava uma farda que tinha como símbolo um trator, era uma saia verde lodo e uma blusa creme de tecido. Os homens usavam calça da mesma cor e a blusa da mesma cor também. Todo dia a gente cantava o Hino do Brasil, era obrigatório. Não me lembro quando foi que passaram as escolas pro município, foi entre 84 e 85. Tinha os desfile de 7 de Setembro, era muito animado, tinha a cavalaria, tinha os tratores, as máquinas, os funcionários do DNOCS participavam, tinha uma pipa de puxar água, tinha as motos, tinha um caminhão do leite, tinha o ônibus também. Era como se fosse um grande cortejo e passava pelas ruas do projeto. Os alunos desfilavam mesmo. Depois se acabou e ficou só na sede mesmo.*

Percebe-se que a escola repassava os valores daquele tempo, ou seja, a valorização da agricultura (“a gente usava uma farda que tinha como símbolo um trator, era uma saia verde lodo e uma blusa creme de tecido”), era uma escola para filhos de agricultores. A escola também refletia os costumes do tempo do Regime Militar, o espírito cívico, simbolizado pelo *slogan* Ordem e Progresso e materializado no “desfile de 7 de Setembro”. A cooperativa dos colonos e o DNOCS aproveitavam para apresentar em cortejo todos os “benefícios” oferecidos aos irrigantes. Segundo Nice, esse era um momento apreciado pelas famílias locais, que participavam ativamente do evento. A narradora mantinha uma relação de proximidade com o pai/avô, que a levava para os trabalhos agrícolas e aproveitava essa interação para incentivá-la nos estudos:

*Ele dizia que a gente tem que aprender as coisas, porque a gente nunca sabe o dia de amanhã. [...] Ele incentivava os estudos, ele comprava caderno, essas coisas. Ele dizia que não podia fazer um doutor, mas o que ele pudesse fazer ele fazia. (Nice)*

---

7

Para informações sobre o trabalho das mulheres no campo, ver Neves e Medeiros (2013).

---

Assim, observa-se a relação entre pai e filha como “mestre e aprendiz”, o educador que ensina, via trabalho, valores éticos e morais que devem ser seguidos por toda a vida. Aqui, o trabalho assume o caráter de aprendizagem. Nesse discurso, o trabalho das crianças se distancia do trabalho classificado como penoso e degradante, atualmente alvo de políticas públicas e de legislação específica – a Lei n. 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente [ECA], 1990). A entrevistada destaca, ainda, que a continuidade dos estudos era algo “difícil” para os filhos de colonos, o que justificaria a desesperança do avô em “formar um filho doutor”:

*Quem queria continuar os estudos tinha que conseguir uma vaga na sede. Só tinha a Escola Altino Laranjeira, que é do município, só era pra quem tinha mais de 18 anos e o Flávio Grangeiro, que era estadual, mas só funcionava durante o dia. O pai foi na Prefeitura e o prefeito não liberou a vaga pra todo mundo estudar na CENEC ou CIEP (que tinha vaga à noite), mas era pequenos, tinha pouca vaga. Eram escolas particulares e tinha convênio com a prefeitura. Mas era só pros escolhidos, porque nem todo colono podia pagar. Era priorizado àqueles mais inteligentes, que tinham notas boas e tinha que conseguir a bolsa. Por exemplo, uma casa que tinha 10 filhos, às vezes só 1 conseguia. Às vezes o pessoal do DNOCS, que tinha influência, conseguia uma bolsa. Depois acabou a bolsa e os colonos tiveram que pagar. Às vezes o pai atrasava e a minha tia não podia fazer prova. Era ela e um monte de gente. Lá em casa foram 4 que conseguiram estudar e hoje 2 são professores, uma trabalha na secretaria da escola e outro trabalha como segurança na Ypióca. (Nice)*

Nessa época, anos 1980, o acesso à escola não era algo simples nem era considerado um direito, como aponta a Constituição da República Federativa do Brasil (Constituição Federal [CF], 1988). Narrativas como essa demonstram o quanto era restrita a continuidade dos estudos, havendo um “processo seletivo” no âmbito da família, pois ela não tinha condições financeiras de arcar com os custos das mensalidades escolares. Além disso, os membros da família precisavam estudar à noite, pois trabalhavam durante o dia:

*Eu não estudei mais porque foi a seguinte maneira: ou a gente trabalhava, ou estudava, porque as coisas era difícil. A gente tinha que ir pra Paraipaba, a gente ia de caminhão, era muito cansativo, a gente chegava tarde e no outro dia a gente tinha que ajudar. Quem estudou mais foi a Silvana. Eu tinha pena dela, porque ela não era muito ligeira pra fazer as coisas em casa, lavar a roupa, essas coisas.*

---

Aqui, temos novamente a dicotomia escola x trabalho e suas dificuldades de conciliação. Por outro lado, havia uma espécie de separação de papéis a partir das habilidades dos filhos e filhas: aqueles(as) mais aptos(as) para o trabalho no âmbito familiar (agricultura e tarefas domésticas, no caso das mulheres) ficavam em casa e despediam-se da escola, enquanto outros(as) eram escolhidos(as) para dar continuidade aos estudos. À medida que iam crescendo, também crescia sua responsabilidade perante o núcleo familiar e, ainda, a “vontade” de ter seu próprio dinheiro, pois os pais não pagavam pelos serviços prestados no lote.

No caso de nossa narradora, ela se casou aos 18 anos e foi incentivada pelo esposo a encerrar os estudos: *“ele tinha ciúmes, dizia que mulher casada não estudava, tinha que cuidar da casa”*. Sua inexperiência e a internalização dos valores morais da época a fizeram concordar com as ponderações do esposo e ela parou seus estudos no 8o ano do Ensino Fundamental. Estudar à noite, na sede do município, sem transporte garantido, era muito desafiador para uma jovem recém-casada. O esposo, por sua vez, exerce seu poder marcando as relações de gênero nos espaços rurais tradicionais. A esse respeito, Scott (1991, p. 14) salienta que “o gênero é um elemento constitutivo das relações sociais fundadas sobre as diferenças percebidas entre os sexos, o gênero é um primeiro modo de dar significado às relações de poder”.

Nice carrega a essência de seu vínculo com a agricultura familiar. Ser agricultora, para ela, está relacionado a um modo de vida, uma maneira de ser e de estar no mundo, um relacionar-se com a natureza que a socorre nos momentos em que ela não tem a moeda para efetuar suas trocas. Hoje, ela se considera uma mulher mais empoderada, embora não tenha “terminado os estudos”. Junto com outras mulheres, ela formou a Associação das Mulheres Agricultoras Familiares de Paraipaba, uma entidade que vem comercializando seus produtos por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e, com isso, elas atingiram certa autonomia em relação aos maridos, especialmente porque também passaram a se encarregar das funções provedoras (Mendes, Marinho, & Paulino, 2019), embora isso não signifique que elas tenham superado totalmente essas relações de dominação masculina.

### *“Eu pretendo seguir na área de gestão educacional, fazer mestrado e doutorado”*: narrativa e trajetória de Brena

Meu primeiro contato com Brena ocorreu em 29 de julho de 2016. Ela tinha 20 anos de idade e cursava Graduação em Pedagogia na Universidade Federal do Ceará (UFC), em Fortaleza. Ela morava na residência universitária desde março daquele ano. Conversei com ela na cozinha de Nice. Esse ambiente informal e familiar propiciou uma boa interação, deixando-a à vontade para expor suas percepções. De início, pedi que ela falasse um pouco

---

sobre os jovens do Perímetro Curu-Paraipaba. Ela, por sua vez, expôs sua preocupação com os meninos que não querem estudar e acabam vislumbrando no coco sua única possibilidade de ganhar o sustento. Para ela, se os jovens não procurarem

*[...] refletir sobre o próprio existir, sobre o futuro, então um dia aquilo não vai mais ser próprio pra ele. Ele vai ter vontade de crescer, de ser algo melhor, só que ele não buscou enquanto estava na juventude. (Brena)*

A juventude, para Brena, é uma etapa em que se deve aproveitar para estudar, para construir as bases de um futuro. Quem não aproveita tal etapa pode arrepender-se no futuro:

*Brena – Eu me lembro quando a minha vó dizia: “Brena, estude, sempre continue a estudar, porque vai ter um dia que você vai querer crescer, e se você não estudar vai chegar um dia na sua velhice que você vai querer e não vai poder mais”. Então, eu penso muito nisso. Eu vejo que tem muitos jovens que só ficam nisso, no coco, e não pensam numa forma de sair disso. [...] Mas eu vejo que a maioria que terminam o segundo grau querem continuar os estudos.*

*Eu – Aqui tem muita gente que faz faculdade?*

*Brena – Pelo menos os que terminaram comigo estão fazendo uma faculdade, ou um curso, ou trabalhando, ou se preparando pra entrar na faculdade. Mas tem uns que estão trabalhando nos restaurantes, porque aqui é um local turístico, essas coisas. aí, a pessoa se contenta em lavar prato. Eu acho pra mim que isso é um trabalho digno. Mas por que não pegar esse trabalho digno e estudar também?*

Desde cedo, ela foi incentivada a estudar e sua família ofereceu as condições necessárias para que frequentasse um curso superior, embora sejam pessoas simples, com pouca instrução formal:

*Principalmente minha mãe, sempre me incentivou. Ela sempre dizia “busque, estude, porque se você quiser ter algo melhor pra sua vida você vai ter que estudar e outra coisa eu não vou poder lhe oferecer”. (Brena)*

Ela explicou:

*A mãe nunca teve condições, aliás, a minha família. A minha mãe é agricultora, meu pai é agricultor. Minha família sobrevive da agricultura. Somos quatro filhos no total, contando comigo, tenho três irmãos. (Brena)*

---

Ela sempre foi uma menina estudiosa e dedicada (como enfatizou Nice), sendo que o resultado de seus esforços foi passar em uma universidade pública, servindo-se da política de cotas. Sem essa política pública, que visa a democratizar o acesso ao Ensino Superior, aprovada pela Lei n. 12.711 (2012)<sup>8</sup>, Brena e muitos jovens como ela teriam dificuldades ainda maiores para acessar o Ensino Superior.

Brena, diferentemente de outros jovens do Perímetro Curu-Paraipaba e de tantos centros urbanos e áreas rurais, viveu o tempo de moratória juvenil. As políticas públicas inclusivas possibilitou que vivenciasse algo que, segundo Margulis e Urresti (2008), é mais comum entre os jovens das classes mais altas da sociedade. Os autores destacam que:

Os jovens dos setores médio e superior geralmente têm a oportunidade de estudar, de adiar o ingresso nas responsabilidades da vida adulta: casam e têm filhos mais tarde, gozam de um período menos exigente, um contexto social protetor que torna possível a emissão, por períodos mais longos, dos signos sociais do que geralmente se denomina juventude (Margulis & Urresti, 2008, p. 2, tradução nossa.).

Atualmente, esse período de adiamento das responsabilidades inerentes ao mundo dos adultos (trabalhar, sustentar-se e casar-se, por exemplo) é uma realidade vivenciada por um número cada vez maior de jovens das classes populares, especificamente aqueles do interior que acessam o Ensino Superior em um município distante. Não se trata, aqui, de generalizar, mas de expor certas mudanças (ainda que lentas e limitadas) vivenciadas por alguns grupos de jovens. Por isso, como lembra Novaes (2006, p. 105), não é possível homogeneizar as vivências juvenis, ou seja, “qualquer que seja a faixa etária estabelecida, jovens com idades iguais vivem juventudes desiguais”.

Voltando à conversa com Brena, perguntei o que os jovens do Perímetro Curu-Paraipaba gostam de fazer e ela me respondeu que é muito tímida: “às vezes eu me sinto uma velha [risos], porque eu gosto mais de ficar em casa, de ler, estudar”. Ela não se sente como os demais jovens: “agora, o que eu reparo que os jovens gostam mais de fazer aqui é conversar, ir pra praça, pra festa, badalar, ir pra quadra, mas são coisas que não estou acostumada a fazer”. Ela se define como uma pessoa de poucos amigos: “Aqui são mais

---

**8** A Lei n. 12.711 (2012) garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas universidades federais e nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia “a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos”. Segundo o Ministério da Educação (MEC, 2012): “As vagas reservadas às cotas (50% do total de vagas da instituição) serão subdivididas – metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita e metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio. Em ambos os casos, também será levado em conta percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”.

---

as pessoas que estudaram comigo. Por exemplo, o Leandro, a Leane, essas pessoas, mas os demais, não. Eu sou muito simpática, falo com todos, mas amigo mesmo, assim, são poucos”.

Brena contou que mora com os pais e os irmãos menores: “O do meio de 17 anos, só estuda, está terminando o Ensino Médio. A menina de 14 anos está terminando o Ensino Fundamental. E a mais nova, de 3 anos, começou a estudar este ano”. Nenhum dos irmãos e nem ela própria ajudou os pais na agricultura. Sua mãe também faz parte da Associação das Mulheres Agricultoras Familiares de Paraipaba, vende bolo e tapioca, mas é o pai quem responde pelas despesas da casa, segundo ela:

Eu – Vocês ajudaram o pai de vocês na agricultura?

Brena – Eu, particularmente, nunca. Meu pai sempre trabalhou sozinho, sempre sustentou a casa sozinho. Minha mãe sempre foi dona de casa, às vezes ela vendia alguma coisa pra ajudar em casa, dindin, essas coisas, mas nunca foi um trabalho fixo. Isso até ela começar a trabalhar na Associação das Mulheres Agricultoras Familiares.

Eu – O seu pai tem lote? Ele faz o quê?

Brena – Bem, meu pai, eu não sei como é o nome, eu só sei que é aquele homem que faz o intercâmbio entre o colono e a pessoa que quer comprar o coco.

Eu – O atravessador?

Brena – É [risos], o atravessador. Meu pai é este. [...] Ele compra os cocos dos colonos e passa pro comprador.

Eu – Seu pai nunca trabalhou na agricultura?

Brena – Meu pai, até uns 10 anos atrás, mais ou menos, ele era tirador de coco, pegava no pesado mesmo. Só que ele ficou doente, aí, ele foi, digamos, elevado de cargo. Ele tem diabetes adquirida e tem problemas na coluna, bico de papagaio. Ele virou atravessador, mas antes ele trabalhava mesmo no duro, no coco. Tem o lote da minha vó, que ela dividiu por partes pros filhos. Então, tem a parte da minha mãe, que o meu pai é quem cuida. Ele paga um homenzinho pra manter sempre limpo, porque do próprio terreno do lote ali ele tira o coco pra vender também. A gente mora no quintal da vó, numa casa. Às vezes meu pai chama meu irmão pra ajudar, mas não é fixo.

Brena não teve vivências na agricultura como muitos jovens do Perímetro Curu-Paraipaba, diferentemente da geração de Nice, que conciliava os estudos com a lida no lote. Esse modelo socializador vem se alterando nas novas gerações (compostas por netos e bisnetos de colonos), aparentemente configurando uma ruptura com o modelo tradicional de participação nas atividades agrícolas do tipo familiar (Mendes, 2018).

Representando essa nova geração, Brena carregou as expectativas da família para sua ascensão profissional vinculada aos estudos. Os pais, mesmo desenvolvendo atividades relacionadas à agricultura, desejam outro futuro para seus descendentes e, nesse sentido, mobilizaram-se para garantir as condições necessárias a esse projeto de vida.

---

Retomando a conversa com Brena, perguntei sobre suas perspectivas em relação ao futuro e ela destacou: “*Primeiramente eu espero terminar o meu curso. E, sim, eu quero terminar o meu curso de Pedagogia*”. Ela enfatizou o curso de Pedagogia, porque cogitou, no início, mudar de curso, mas foi se identificando com ele à medida que avançavam os semestres na universidade:

*Eu sempre quis fazer Direito. Sempre tive isso em mente, mas acabei não passando em Direito. Então, eu pensei que se é pra eu ingressar em alguma área... Eu nunca quis parar, porque se eu parasse, eu não saberia se continuaria depois.* (Brena)

Como passou em Pedagogia, antes de tentar mudar de curso, “passou a gostar da Pedagogia”. Ela tem um pensamento firme em relação ao seu projeto de futuro:

*Mas eu não quero seguir no ramo da Educação Infantil, porque o pessoal pensa que tá fazendo Pedagogia, vai seguir no ramo da Educação Infantil. Não. Eu pretendo seguir na área de Gestão Educacional, fazer mestrado e doutorado. É isso que eu quero do meu futuro.* (Brena)

A narradora vinha trilhando os passos para alcançar seus objetivos: fazia parte de um grupo de pesquisa, era bolsista e fazia um curso de Inglês. Ela destacou que a faculdade exigia muita leitura e, por isso, vinha se dedicando aos estudos, pois tinha consciência de que haveria uma ampla concorrência a ser superada para atingir seus objetivos. Brena relatou que sua imersão no meio universitário contribuiu para alargar suas expectativas sobre o mundo e sobre seus futuros projetos. Freitas (2015, pp. 190 e 200), ao discutir trajetórias de jovens universitários de uma cidade do interior do Ceará, destacou o quanto tal inserção representou uma “ação significativa na (re)elaboração de visões de mundo e projetos de vida”, representando “uma ampliação da visão de mundo que lhes permite atualmente repensar a relação com o seu meio de origem”. Nesse sentido, Brena considera algumas distinções entre os jovens com quem convive em Fortaleza e os jovens do Perímetro Curu-Paraipaba:

*Brena – Com certeza, porque primeiramente os daqui são mais relaxados, são mais calmos. Acho que, como as próprias pessoas de Fortaleza chamam, eles chamam de rurais, eles chamam a gente de rurais [risos]. As pessoas de Fortaleza, geralmente, são mais abertas. Eles falam de assuntos, assim, que do nada eles voltam para aquele tema com facilidade e falam muitos palavrões, principalmente [risos]. São mais abertos, mais comunicativos, mais festivos. E os daqui a gente vê*

---

*que são pessoas mais dadas, pessoas mais amigas mesmo. E as pessoas da capital são pessoas que falam de temas, assim, conversam com todo mundo. São mais abertos.*

Eu – *Que temas?*

Brena – *Temas desde raça, religião, cor, sexo, gênero. Essas coisas que as pessoas da capital falam com abertura muito mais grande. E aqui, não. As pessoas evitam falar desses assuntos. Digamos que as pessoas da capital têm a mente mais aberta. Tanto é que quando eu passei a morar em Fortaleza, mesmo neste semestre eu, tipo, eu conversava com os jovens lá, mas agora meu contato é maior. Eu saio à noite, mas eu tenho muito medo da violência. E eu vejo que as pessoas conversam, assim, com uma liberdade de expressão! É uma diversidade! Então, realmente é uma universidade! E, aí, você começa a conhecer.*

Eu – *Então, depois que você foi estudar em Fortaleza abriu a sua mente também?*

Brena – *Abriu, com certeza!*

A fala da jovem sintetiza como a entrada na universidade pode ampliar as perspectivas de vida de quem nasceu e mora em determinado espaço rural. Fazer parte do mundo universitário foi um divisor de águas para Brena, oferecendo-lhe novas oportunidades de colocar-se no mundo e de interagir com pessoas diversas. Viver da agricultura não fazia parte de seus planos. A valorização dos estudos (por parte dela, principalmente, e da família, que a incentivou), somada às oportunidades trazidas pelas políticas inclusivas, viabilizou seu acesso a uma nova vida.

Em 19 de janeiro de 2018, tive a oportunidade de conversar uma vez mais com Brena. Ela estava no último semestre de seu curso, mas optou por fazer o trabalho de conclusão no 2º semestre de 2018. Com isso, ela acreditava que teria mais chances de concluir um trabalho de qualidade e preparar-se melhor para a seleção do mestrado. Reforcei minha torcida para que seus projetos se concretizassem. Apesar de Brena estar adaptada à vida em Fortaleza, ela me contou que passava as férias escolares no Perímetro Curu-Paraipaba, ao lado da família. A trajetória de Brena representa experiências juvenis marcadas pelas incertezas e instabilidades próprias do tempo presente. Seu percurso e itinerário demonstram “que é próprio da experiência social humana encontrar-se em permanente fluxo” (Duarte, 2008, p. 241). Será que Brena continuará seus estudos e se dedicará ao mestrado? Será ela uma gestora educacional? Ou mesmo uma professora? Embora saibamos que jovens como ela vão se deslocando em determinado contexto que, por vezes, extrapola suas individualidades, seus desejos e suas possibilidades de escolha, as políticas públicas de educação são, sem dúvida, uma marca dessa nova geração, que pode sonhar com o Ensino Superior e, quem sabe, ascender socialmente. Portanto, a trajetória, construída e mobilizada pela busca da realização de projetos é uma objetivação resultante da interação entre os agentes e os campos de possibilidades (Velho, 2013).

---

Vale ressaltar que Brena faz parte de uma geração de alunos de escola pública que são incentivados e preparados por seus professores para alcançar uma boa pontuação no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Suas expectativas de ascender socialmente via escolarização se inserem nesse contexto, e foram consolidadas, sobretudo, durante o Governo Lula – quando testemunhamos a expansão/democratização/interiorização do Ensino Médio e do Ensino Superior no Brasil.

A respeito das políticas públicas de educação durante o Governo Lula, vale ressaltar suas características paradoxais, pois, ao mesmo tempo que financiou a iniciativa privada, ele também foi responsável pela ampliação do Ensino Superior público. Merece destaque a criação, em 2005, da Universidade Aberta do Brasil (UAB), que tem o propósito de ampliar “e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País” (C. H. A. Carvalho, 2014, p. 217), registrando um aumento de 73% na oferta de cursos superiores.

Cabe salientar, ainda, a proposta de implantação das políticas afirmativas, que abrangiam o acesso às universidades por parte de estudantes negros, pobres e egressos da escola pública, beneficiando estudantes como Brena. Embora a efetivação dessa política tenha ocorrido a partir da Lei n. 12.711 (2012), quando ficou estabelecido que até agosto de 2016 todas as instituições de Ensino Superior destinariam metade de suas vagas a estudantes com o perfil citado, o aporte de recursos públicos na iniciativa privada durante o Governo Lula se mostrou essencial para melhorar a taxa de escolaridade líquida, amenizando as distâncias entre negros e brancos (C. H. A. Carvalho, 2014).

## Conclusão

A análise das trajetórias das mulheres entrevistadas, as quais representam duas gerações distintas, possibilitou apreender como a intervenção do Estado, notadamente via políticas públicas de educação, interferiu em seus planos, seus projetos e suas experiências. Nice representa a primeira geração de jovens do Perímetro Curu-Paraipaba, neta de colonos originalmente assentados pelo DNOCS.

Essa primeira geração carrega em sua trajetória as características próprias de uma família de tradição camponesa, as quais foram socializadas por meio do trabalho na roça. A ausência da ou o difícil acesso à escola talvez tenha fortalecido esse modelo de conduta dos pais. Dar continuidade à profissão de agricultor era o futuro possível ou o mais provável diante de tantas limitações. Desse modo, havia um vínculo com a terra desde a infância como uma estratégia de sobrevivência coletiva da família. O trabalho, desse modo, assume um valor moral, disciplinador.

Por outro lado, Brena, de modo diferente das gerações anteriores (quando estudar era considerado “um luxo”, um privilégio para poucos), teve acesso ao Ensino Superior, viabilizado pela política de cotas, que prevê condições diferenciadas para estudantes

---

advindos de escolas da rede pública. Assim, estudar, cursar uma universidade desponta como uma possibilidade de ascensão social ou mesmo mobilidade em termos de renda, representando um alento para quem mora no interior e sonha com um futuro longe da agricultura.

## Referências bibliográficas

- Bertaux, D. (2010). *Narrativas de vida: a pesquisa e seus métodos*. São Paulo, SP: Paullus.
- Bourdieu, P. (2005). *Razões práticas: sobre a teoria da ação* (7a ed.). Campinas, SP: Papirus.
- Bursztyn, M. (2008). *O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste*. Rio de Janeiro, RJ: Garamond.
- Carvalho, C. H. A. (2014). Política para a educação superior no Governo Lula: expansão e financiamento. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, 58, 209-244.
- Carvalho, I. M. M. (1987). *O Nordeste e o regime autoritário*. São Paulo, SP: Hucitec.
- Conti, L. (2012). *A construção de espaços lúdicos e a composição narrativa da infância* (Coleção Pesquisa (Auto)Biográfica). Natal, RN: Ed. UFRN.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Decreto Estadual n. 33.519 de 19 de março de 2020*. (2020). Intensifica as medidas para enfrentamento da infecção humana pelo novo coronavírus. Fortaleza, CE. Recuperado de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=390941>
- Diniz, A. S. (2002). A construção dos perímetros irrigados e a criação de novas territorialidades no sertão. In D. Elias & J. L. F. Sampaio (Orgs.), *Paradigmas da agricultura cearense: modernização excludente* (pp. 37- 60). Fortaleza, CE: Demócrito Rocha.
- Duarte, L. F.; Gomes, E. C. (2008). *Três famílias: identidades e trajetórias transgeracionais nas classes populares*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Fischer, I. R. (2006). *O protagonismo da mulher rural no contexto da dominação*. Recife, PE: Massagana.
- Freitas, I. C. M. (2015). Universitários do meio rural: trajetórias e projetos de vida. In I. C. M. Freitas, I. H. Pereira, & M. I. S. B. Linhares (Orgs.), *Os jovens do interior* (pp. 187-202). Sobral, CE: Ed. UVA.
- HEREDIA, B. M. A. (1979). *A Morada da Vida*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, RJ: Autor.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2013, dezembro). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro (Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013). Brasília, DF: Autor.

- 
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2006, setembro). *Educação de jovens e adultos no campo* (Boletim 15). Brasília, DF: Autor.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2017, fevereiro). *Censo Escolar 2016: notas estatísticas*. Brasília, DF: Autor.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2018, janeiro). *Censo Escolar 2017: notas estatísticas*. Brasília, DF: Autor.
- Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990*. (1990). Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF.
- Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF.
- Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012*. (2012). Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF.
- Margulis, M., & Urresti, M. (2008). La juventud es más que una palabra. In M. Margulis (Ed.), *La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud* (pp. 13-30). Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Mendes, V. P. S. (2011). *Os projetos de vida da juventude do Perímetro Curu-Paraipaba: entre o sonho e a realidade* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE.
- Mendes, V. P. S. (2018). *Trajetórias de jovens do Perímetro Curu-Paraipaba: histórias de rupturas e continuidades ao longo de gerações* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.
- Mendes, V. P. S., Marinho, H. E., & Paulino, A. G. L. (2019). Inclusão produtiva, políticas públicas e empoderamento das mulheres agricultoras familiares de Paraipaba-CE. *Cadernos Cajuína*, 4(2), 21-38.
- Ministério da Educação. (2012). *Cotas: perguntas frequentes*. Recuperado de <http://portal.mec.gov.br/cotas/perguntas-frequentes.html>
- Moura, M. M. (1978). *Os herdeiros da terra: parentesco e herança em uma área rural*. São Paulo, SP: Hucitec.
- Neves, D. P., & Medeiros, L. S. (Orgs.). (2013). *Mulheres camponesas: trabalho produtivo e engajamentos políticos*. Niterói, RJ: Alternativa.
- Novaes, R. (2006). Os jovens de hoje: contextos, diferenças e trajetórias. In M. I. Almeida, & F. Eugenio (Orgs.), *Culturas jovens: novos mapas do afeto* (pp. 105-120). Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar.
- Pereira, C. N., & Castro, C. N. (2019). Educação: contraste entre o meio urbano e o meio rural no Brasil. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 21, 63-74.

---

Saffioti, H. (2011). *Gênero, patriarcado e violência*. São Paulo, SP: Expressão Popular.

Scott, J. (1991). *Uma categoria útil para análise histórica*. Recife, PE: SOS Corpo.

Velho, G. (2013). *Um antropólogo na cidade*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.

## Para citar este artigo:

### Norma A – ABNT

MENDES, V. P. S. AUTOR, A. A.; AUTOR, B. B.; AUTOR, C. C. Trajetórias de mulheres do Perímetro Curu-Paraipaba, e suas vivências escolares. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 11, n. 26, p. 73-92, 2021.

### Norma B – APA

Mendes, V. P. S. Autor, A. A., Autor, B. B., & Autor, C. C. (2021). Trajetórias de mulheres do Perímetro Curu-Paraipaba e suas vivências escolares. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 11(26), 73-92.

### Norma C – Vancouver

Mendes, VPSAutor AA, Autor BB, Autor CC. Trajetórias de mulheres do Perímetro Curu-Paraipaba e suas vivências escolares. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2021 [cited Mar 4, 2021];11(26): 73-92. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/4278>

# COVID-19, Parentalidade Equânime e Igualdade de Gênero: um debate em termos

## **Laura Hemilly Campos Martins**

*Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará - UECE*

*laura\_campos\_12@hotmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0002-7609-4678>*

## **Maria Socorro Ferreira Osterne**

*Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE*

*Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas UECE*

*socorro.osterne@uece.br*

*<https://orcid.org/0000-0001-5627-6784>*

## **Resumo**

Este artigo versa sobre o uso do modelo compartilhado de guarda, delimitando fronteiras com o exercício parental no cenário pandêmico. Para tanto, recorre-se a uma revisão bibliográfica sobre as perspectivas que demarcam nexos de legitimidade e fundamentação desse fenômeno jurídico, lançando luz sobre as orientações dos órgãos de saúde e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Conclui-se que a guarda compartilhada desestabiliza a assimetria de gênero, desenhando modalidades plurais de maternidade e paternidade. Todavia, seja antes da Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) ou em tempos de pandemia, ela não representa o fim das desigualdades entre mulheres e homens naquilo que concerne à parentalidade.

**Palavras-chave** COVID-19; parentalidade; guarda compartilhada; igualdade de gênero.

---

## COVID-19, equal parenting and gender equality: a debate in terms

### Abstract

This article addresses the use of a shared custody model, setting boundaries with parental power in the pandemic scenario. To do this, a bibliographic review on the perspectives that demarcate nexus of legitimacy and justification for this legal phenomenon is carried out, shedding light on the guidelines provided by health agencies and the Brazilian National Council for the Rights of Children and Youth (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente [CONANDA]). It is concluded that shared custody destabilizes gender asymmetry, developing plural forms of maternity and paternity. However, whether before the Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) or in pandemic times, it does not represent an end to inequalities between women and men in what concerns parenting.

**Key words** COVID-19; parenting; shared custody; gender equality.

## COVID-19, parentalidad igualitaria e igualdad de género: un debate en términos

### Resumen

Este artículo aborda el uso de un modelo de custodia compartida, estableciendo límites con el poder parental en el escenario pandémico. Para ello, se lleva a cabo una revisión bibliográfica sobre las perspectivas que delimitan el nexo de legitimidad y de justificación de este fenómeno legal, arrojando luz sobre las directrices establecidas por los organismos de salud y el Consejo Nacional de los Derechos de la Niñez y la Juventud de Brasil (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente [CONANDA]). Se concluye que la custodia compartida desestabiliza la asimetría de género, desarrollando formas plurales de maternidad y de paternidad. Sin embargo, ya sea antes de la Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) o en tiempos de pandemia, no representa el fin de las desigualdades entre mujeres y hombres en lo que respecta a la parentalidad.

**Palabras clave** COVID-19; parentalidad; custodia compartida; igualdad de género.

## COVID-19, égalité parentale et égalité des genres: un débat en termes

### Résumé

Cet article traite de l'utilisation d'un modèle de garde partagée, établissant des limites avec l'exercice parental dans le scénario pandémique. Pour ce faire, une revue bibliographique sur les perspectives qui délimitent le lien de légitimité et de justification de ce phénomène juridique est réalisée, en mettant en lumière les orientations établies par les organisations de santé et le Conseil National des Droits de l'Enfant et de l'Adolescent du Brésil (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente [CONANDA]). On en conclut que la garde partagée déstabilise l'asymétrie des genres, développant des formes plurielles de maternité et de paternité. Cependant, que ce soit avant la Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) ou en période de pandémie, cela ne représente pas la fin des inégalités entre les femmes et les hommes en ce qui concerne la parentalité.

**Mots-clés** COVID-19; parentalité; garde partagée; égalité des genres.

---

## Introdução

No que se refere aos homens e às mulheres que passam por uma separação, diversas questões são suscitadas, dentre as quais se destaca a hierarquização dos papéis masculinos e femininos relacionados ao cuidado dos filhos. No Brasil, a Lei n. 10.406 (Código Civil, 2002) trouxe mudanças para proporcionar maior equidade entre mulheres e homens no que tange ao Direito de Família, legitimando um importante conjunto de alterações que já vinham ocorrendo na sociedade, especialmente no que diz respeito à moral e à organização familiar, no qual se inserem o divórcio e uma situação dele decorrente: a guarda de crianças e/ou adolescentes (Tornquist, 2008).

Com efeito, já foi anunciado pela crítica feminista que aquilo que acontece na vida pessoal, particularmente nas relações afetivo-sexuais, não está imune às dinâmicas de conflitualidade de poder. Nem os domínios da vida doméstica, pessoal nem os da vida pública, econômica e política podem ser interpretados isoladamente uns dos outros. Nessa esteira, quando se pensa a necessidade de estabelecer critérios para o Estado intervir ou não na vida familiar, há um equívoco decorrente dessa dicotomia público/privado. Isso porque a pergunta deveria ser no sentido de quais são os limites da intervenção e não se é necessário intervir (Miguel & Birolli, 2014).

No plano da intervenção/regulação das responsabilidades parentais, quando os pais não moram juntos, seja porque nunca moraram ou porque se separaram, cabe assinalar os dizeres de Ribeiro (2017), para quem a terminologia *guarda unilateral* ou *guarda compartilhada* é usada para se referir ao modelo de cuidado e responsabilidade em relação à criança e ao adolescente. Destarte, a autora aponta que o número de pedidos de guarda compartilhada concedidos triplicou de 2014 a 2017. Vale lembrar, ainda, que a Lei n. 6.515 (Lei do Divórcio, 1977) já previa a guarda compartilhada de filhos (crianças e/ou adolescentes) em caso de divórcio.

A Lei n. 13.058 (Lei da Guarda Compartilhada, 2014) alterou os arts. 1.583 a 1.585 e 1.634 do Código Civil (2002) para estabelecer o significado do termo *guarda compartilhada* e dispor sobre a aplicação desse instituto jurídico. Vale destacar algumas inovações trazidas pela Lei da Guarda Compartilhada (2014): a) os genitores separados passam a ter tempo de convívio com os filhos e uma distribuição equilibrada, devendo dividir as decisões sobre sua vida; e b) se não houver acordo entre os genitores, a Justiça determinará obrigatoriamente que a guarda seja compartilhada.

Já no ano de 2020, o termo *coronavírus* tomou conta do noticiário global. Em dezembro de 2019, relatos sobre uma possível (RSI) viral atraíram os holofotes do mundo para a China. O surto foi anunciado e a rapidez com que o vírus se espalhou foi impressionante. Praticamente nenhum país estava preparado para detê-lo ou mesmo frear sua propagação e evitar o colapso do sistema de saúde local. Ora, quem poderia

---

vislumbrar que o chamado *isolamento social* se tornaria a palavra de ordem, que o *álcool em gel* viraria um item de primeira necessidade, que a *máscara de proteção respiratória* seria um acessório indispensável e, mais ainda, que ocorreria(m) medo generalizado de contaminação, perdas econômicas avassaladoras, fechamento de fronteiras, surgimento de novas formas de relacionamento, novos hábitos e novos protocolos sanitários, além de paralisação forçada das atividades e demanda por vacina(s) em nível global, impondo uma sensação de pânico diante do futuro que se avizinha?

Crises ensejam mudanças estruturais e convocam ações incisivas assim, em tempos de Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) têm surgido demandas por maiores articulações do Estado em distintas áreas, como na saúde, na assistência social e economia. No Brasil, o Poder Judiciário sofreu reflexos marcantes em suas atividades e precisou reagir de imediato: suspendeu prazos processuais, audiências e sessões de julgamento e entrou em plantão judicial. Fato é que não existia um manual de postulados para tempos de pandemia e os operadores do direito se viram às voltas com temas para os quais sequer havia jurisdição prévia, recorrendo a providências inovadoras. Levando em conta que o confinamento social foi a medida lógica recomendada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) para achatar a curva de disseminação da doença e diminuir a escala da pandemia, uma das questões que desafiou o Poder Judiciário foi:

- Como ficaria a simetria parental quando pais separados compartilhassem a guarda de criança e/ou adolescente?

Ao elaborar um esboço sobre a responsabilização conjunta pelos filhos, as questões precípuas são:

- Afinal, o compartilhamento da guarda significa uma redução das desigualdades de gênero nas vivências parentais?
- Com quais facetas a guarda compartilhada se apresentou em tempos pandêmicos?

Dentro dos limites deste artigo, não se pretende fornecer um inventário exaustivo para responder a essas indagações. Elas servem para apresentarmos algumas reflexões afetas à incorporação da guarda compartilhada como modelo de parentalidade no Brasil, suas consequências em termos de igualdade de gênero e seu ponto de encontro com o legado da COVID-19.

Quanto à metodologia adotada, a pesquisa é de natureza qualitativa e o estudo se baseia em uma revisão bibliográfica sobre perspectivas que demarcam modos de legitimidade e fundamentação da guarda compartilhada, com ênfase não só em noções jurídicas, mas situando a sociologia como lente teórica promissora para a problematização. Ademais, tecemos considerações a partir de dados, documentos e notícias divulgadas pela imprensa nacional que analisam a conjuntura e projetam as tendências na zona de

---

investigação que se busca traçar, isto é, pôr em relevo os principais efeitos da COVID-19 no compartilhamento da guarda. E este artigo apresenta breves considerações finais.

## Balaceando perspectivas

Registra-se, inicialmente, que a discussão sobre a guarda compartilhada está estreitamente alicerçada nos lugares sociais atribuídos a mulheres e homens em determinada sociedade e ao longo da história. Portanto, os distintos caminhos percorridos por diferentes países até sua regulamentação da guarda compartilhada representam as multifacetadas desse controverso instituto que abriga em suas arestas os *loci* de relações sociais de gênero na família e uma diversidade de arranjos parentais.

De certa forma, a experiência biológica da gravidez e do parto, dolorosa ou prazerosa, é usada para corroborar a ideia de que a parentalidade feminina é necessariamente superior à dos homens. Hooks (2019) frisa uma questão já conhecida: os homens não dividem a parentalidade de modo equânime. Mais ainda, eles só dividirão a parentalidade de modo equitativo quando forem ensinados, se possível desde a infância, que a paternidade é tão importante quanto a maternidade, que ambas carregam o mesmo significado. A autora adverte, ainda, que enquanto as mulheres e a sociedade como um todo enxergarem a simbiose mãe/filho como uma relação única e especial pelo fato de ser a mulher quem carrega o bebê em seu ventre e dá à luz, a responsabilidade pela criação e pelo cuidado parental continuará sendo primordialmente dela.

Os homens têm sido educados para evitar a responsabilidade pelo cuidado parental e tal atitude conta com o apoio das mulheres, que acreditam ser a maternidade uma esfera de poder que elas perderiam se os homens dela participassem. Na verdade, muitas dessas mulheres não desejam dividir de maneira equitativa os cuidados parentais com os homens. Nos círculos feministas, muitas vezes se perde de vista o fato de que a massa das mulheres ainda acredita que os homens não podem ter uma atuação parental efetiva (Hooks, 2019). Nesse sentido, pergunta-se: estaria a guarda compartilhada traçando uma clara via na efetivação do direito das crianças a um cuidado parental simétrico e reestruturando os hábitos e costumes maternos e paternos, a fim de que as mulheres não sejam as únicas provedoras desse cuidado? Seguindo os escritos de Hooks (2019), frisa-se que a eliminação do sexismo seria a solução para o problema da participação desigual dos homens na criação de seus filhos.

O compartilhamento da responsabilidade entre homens e mulheres pela(o) educação e desenvolvimento dos filhos é um tema que também entrou na ordem do dia, sob a perspectiva da necessidade de pensar políticas públicas. Tanto a Conferência Mundial de População e Desenvolvimento, de 1994, quanto a Conferência Mundial da Mulher, de 1995, ambas organizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), ressaltaram em seus

---

documentos básicos a necessidade dos Estados-membros enfatizarem a responsabilidade masculina para com o exercício da sexualidade, seja em suas consequências reprodutivas, seja sob o ponto de vista da prevenção de doenças sexualmente transmissíveis (DST). Além disso, colocou-se em cena a responsabilidade feminina e masculina não apenas pela manutenção material da família, mas também a corresponsabilidade parental que mulheres e homens devem assumir igualmente diante de seus filhos.

Grupos sociais de naturezas diversas lutaram pela legalização da guarda compartilhada em diferentes países. Essa diversidade indica as nuances do sistema de gênero de cada país, do lugar atribuído às mulheres e como estas são subjetivadas no dispositivo materno (Ribeiro, 2017). Salienta-se o processo em alguns países: a) no Canadá foram os movimentos feministas que exigiram do Poder Legislativo, em 1980, a autoridade parental compartilhada (Coté, 2016); b) em Portugal, a instituição da guarda compartilhada foi um resultado da coalizão entre os interesses feministas e os direitos dos pais-homens (Marinho, 2011). No Brasil, advoga Simioni (2015), foram os grupos de defesa dos direitos dos pais-homens que se organizaram para instituir a guarda compartilhada.

Tomando em consideração os preceitos de Burckhart (2017), depreende-se que o direito incorporou uma série de dispositivos normativos e decisões judiciais que almejam a igualdade de gênero. Afirma o autor que o campo jurídico passa, cada vez mais, a ser renovado tendo em vista as reivindicações sociais e as epistemologias feministas. Contudo, no plano institucional, nota-se que ainda “remanescem discursos e práticas que invocam concepções sexistas. Trata-se de uma das grandes contradições para o [d]ireito contemporâneo” (Burckhart, 2017, p. 207).

A guarda compartilhada pode ser compreendida, nos termos da própria prescrição normativa, como a responsabilização conjunta e o exercício de direitos e deveres da mãe e do pai que não vivem sob o mesmo teto, concernentes ao poder familiar dos filhos (Lagares & Hackbardt, 2015).

O Código Civil (2002) trouxe à legislação civil brasileira a igualdade jurídica entre mulheres e homens no âmbito familiar. Junto com sua publicação foi apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 6.350/2002, cujo objetivo era criar um novo modelo de guarda no ordenamento jurídico que evidenciasse uma participação mais igualitária de mães e pais na criação de seus filhos. Passados 6 anos de embates parlamentares, o referido projeto resultou na promulgação da Lei n. 11.698 (2008), que instituiu a guarda compartilhada no Brasil.

Rodrigues (2017) afirma que a Lei n. 11.698 (2008) era aguardada com expectativa por muitos pais que vislumbravam um novo cenário nas determinações dos arranjos de guarda de filhos de genitores não conviventes. A autora ilustra que a Lei n. 11.698 (2008) presumia que a opção do compartilhamento seria aplicada quando houvesse uma convivência harmoniosa entre os pais. Hoje, a Lei da Guarda Compartilhada (2014)

---

normatiza o deferimento da guarda compartilhada mesmo quando houver litígio. Veja-se o que disciplina o § 2º do art. 1.584 do Código Civil (2002):

Quando não houver acordo entre a mãe e o pai quanto à guarda do filho, encontrando-se ambos os genitores aptos a exercer o poder familiar, será aplicada a guarda compartilhada, salvo se um dos genitores declarar ao magistrado que não deseja a guarda do menor.

Outra ressalva da Lei da Guarda Compartilhada (2014) foi a previsão de multa para o estabelecimento público ou privado que negar informações a um dos pais sobre seus filhos, visto que cabe a ambos os pais o acompanhamento do direito à educação e à saúde de seus filhos. Faz-se imperioso referir que a Lei n. 11.698 (2008), ao estabelecer a possibilidade da guarda compartilhada no ordenamento jurídico brasileiro, trouxe a seguinte redação ao § 2º do art. 1.584 do Código Civil (2002):

Quando não houver acordo entre a mãe e o pai quanto à guarda do filho, será aplicada, sempre que possível, a guarda compartilhada.

Entretanto, com a expressão *sempre que possível* se acabou interpretando, equivocadamente, que o compartilhamento só seria plausível com acordo entre os genitores (Mocelin, 2017). Ora, filhos de pais que mantêm o diálogo e se entendem bem sequer precisam de normas e princípios sobre guarda compartilhada. Nas palavras do referido autor:

A lei jurídica vigente é exatamente para quem não consegue estabelecer um diálogo, ou seja, para aqueles que não se entendem sobre o compartilhamento das responsabilidades dos próprios filhos (p. 37).

Rodrigues (2017) defende que a representação da guarda compartilhada como o paradigma da igualdade de gêneros pode ser congruente com o ideal jurídico de igualdade entre os cidadãos, haja vista que põe em cena o ideal de que a aparente divisão do cuidado representa o fim das hierarquias de gênero na parentalidade. Nesses termos, sobressai a lição de Mocelin (2017), para quem a Lei da Guarda Compartilhada (2014) se justifica pelo intuito de exigir dos magistrados um posicionamento favorável à sua aplicação, o que não vinha ocorrendo até então. Isso porque, historicamente, nas dissoluções litigiosas

---

entre casais que envolvessem disputa de guarda de crianças e/ou adolescentes, quando questionada acerca de qual genitor teria maior capacidade para obter a guarda da criança ou do adolescente, em regra, a Justiça brasileira tendia a apontar a mãe como a melhor opção (Mocelin, 2017).

Rosa (2015) sugere que o ano de 2014 representou o marco da transformação de uma lógica anterior reiterada socialmente como “homem não tem jeito com criança” – uma ideia presa aos papéis sociais que atribuíam os cuidados parentais apenas à mãe – em uma realidade presente de que ambos os pais são essenciais na vida dos filhos. Complementa o autor que, no percurso do instituto da guarda no direito brasileiro, nota-se uma origem unitária e, preferencialmente, destinada aos cuidados maternos e, no mesmo passo de conquista de espaço e emancipação feminina, tem-se a consolidação igualitária de cogestão dos interesses dos filhos entre ambos os genitores. Afirma P. P. Ramos (2016) que a guarda compartilhada também revaloriza o papel paterno, uma vez que emergiu da necessidade de reequilibrar os papéis parentais, diante da guarda uniparental sistematicamente concedida à mãe.

Por outro ângulo, o terreno da parentalidade pode consubstanciar um novo território para o exercício da dominação masculina (Bourdieu, 2016), baseado, justamente, nos princípios da autonomia, da individualidade e da igualdade parental, que passam, assim, a legitimar a desigualdade assente já não nas diferenças de gênero tradicionais mas, sim, nos recursos e traços pessoais. Desse modo, ter as características parentais mais adequadas constitui a chave da apropriação (Marinho, 2011).

Ainda que a guarda compartilhada apresente vantagens, é certo que tem desvantagens a serem consideradas. Rodrigues (2017) põe em relevo que, por ser um instituto “recente”, sua aplicação prática pode ser prejudicada pela falta de entendimento dos operadores do direito e da sociedade sobre a questão. O Código Civil (2002) aborda o assunto em dois artigos e salienta que a guarda compartilhada será atribuída, inclusive, quando não houver acordo entre os genitores.

Pesquisas científicas brasileiras, canadenses e portuguesas (Simioni, 2015; Coté, 2016; Ribeiro, 2017; Marinho & Correia, 2017; Martins, 2018) demonstram que a guarda de crianças é um fenômeno complexo, no qual a melhor organização para cada família e/ou criança/adolescente depende da interação entre inúmeras variáveis econômicas, socioculturais e intrapsíquicas em determinado momento. No Brasil, a Lei da Guarda Compartilhada (2014) parece reconhecer a singularidade de cada família e de cada pleito de guarda. Para concretizar a diferenciação de cada decisão, essa lei prevê estudo individualizado por especialistas quando o Ministério Público (MP) ou o magistrado acharem necessário, nos termos do art. 1.583 do Código Civil (2002):

---

§ 3º Para estabelecer as atribuições do pai e da mãe e os períodos de convivência sob guarda compartilhada, o juiz, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, poderá basear-se em orientação técnico-profissional ou de equipe interdisciplinar, que deverá visar à divisão equilibrada do tempo com o pai e com a mãe.

Insta realçar, com base em P. P. Ramos (2016), que o estudo individualizado é essencial para a definição do modelo de guarda, pois não há consenso entre os pesquisadores quanto ao modo como e à intensidade com que as variáveis *idade da criança*, *qualidade da relação pai/mãe/criança*, *número de pernoites em cada residência*, *vínculo privilegiado com a mãe*, *vínculo com uma ou mais figuras de segurança* e *qualidade da coparentalidade* favorecem ou desfavorecem que a guarda compartilhada constitua fator de proteção para os filhos.

Ribeiro (2017), em pesquisa sobre a guarda compartilhada a partir da experiência vivida por mulheres, alerta que a teoria feminista fornece base para compreender a lógica determinista do artigo da lei que define que, não havendo acordo entre pai e mãe em relação à guarda dos filhos, esta será compartilhada. A autora é enfática quando assevera que, ao não solicitar uma hermenêutica apurada da relação prévia da genitora e do genitor com a “maternagem/paternagem”, evidencia-se a generalização “essencializada” de mulheres e homens em grupos homogêneos marcados tão somente pela diferença sexual, sem considerar fatores culturais, sociais e econômicos, entre tantos outros.

Nesse sentido Ribeiro (2017) comenta que os legisladores brasileiros não consideraram a relação mulher/homem em sua historicidade e em suas características, as quais incluem diferenças transformadas em desvalias e assimetrias de poder. A construção das representações sociais da maternidade e da paternidade em perspectiva interseccional também não foi apreciada como estruturante da identidade de homens e mulheres. O único aspecto sobrepesado foi o desejo de alguns homens de terem a presença de seus filhos, sem a apresentação de uma proposta de política de Estado para uma mudança das representações de maternidade e paternidade e, conseqüentemente, dos lugares sociais ocupados por mulheres e homens no casamento, na família e na sociedade como um todo (Ribeiro, 2017).

Ribeiro (2017) prossegue e salienta que, muitas vezes, esses pais-homens não têm nenhum interesse na interação com a criança, mas desejam simplesmente estabelecer um limite para o exercício da maternidade da mãe de seus filhos. Durante o período que lhes cabe guardar as crianças, alguns as deixam aos cuidados de outras mulheres (namoradas, avós paternas, tias paternas, babás). A instituição da guarda compartilhada significou, nesse cenário:

---

A perda de um espaço de reconhecimento e de poder importante para essas mulheres-mães, questão que pode vir a adoecer emocionalmente a muitas delas, que têm, na maternidade, o único espaço de poder e de sentido (Ribeiro, 2017, p. 39).

De fato, o Estado brasileiro é machista e o Poder Legislativo é composto por quase 90% de homens (Simioni, 2015). A reflexão feminista de gênero e as teorias críticas sobre a produção de práticas sociais ainda não alcançaram nem um número expressivo de brasileiras(os) em geral nem os membros dos três poderes. Esse cenário possibilita visualizar a sanção dessa lei, que contém um artigo que determina guarda compartilhada quando não houver acordo entre pai e mãe, como uma reprodução do machismo ao encarregar os homens de decidirem se as mulheres-mães terão ou não a guarda de seus filhos, inclusive quando houve violência conjugal contra a mulher durante o casamento (Simioni, 2015; Ribeiro, 2017).

Ribeiro (2017) demonstra aquilo que Simioni (2015) problematiza: a importância da promoção de uma transformação radical no sistema sexo/gênero. Tal transformação deve conduzir a uma menor assimetria entre homens e mulheres e a uma nova representação social da maternidade e da paternidade. Mostra-se de extrema importância assinalar que, para que a guarda de criança(s) seja compartilhada, avanços estruturais precisam entrar em curso na cultura brasileira, de modo que os atributos de mulheres e homens e a ocupação de espaços públicos e privados sejam reformulados. Caso contrário, continuar-se-á a ver o que Simioni (2015) denunciou: a guarda compartilhada de crianças é exercida pela mãe das crianças e as mulheres da família do pai ou suas namoradas, um processo que contribui para perpetuar os estereótipos de gênero. Aqui, toma-se de empréstimo a atualidade de Beauvoir (1980, p. 17) no que diz respeito aos direitos das mulheres: “mesmo quando os direitos lhe[s] são abstratamente reconhecidos, um longo hábito impede que encontrem nos costumes sua expressão concreta”.

P. P. Ramos (2016) lança algumas hipóteses de inviabilidade da guarda compartilhada. Para a autora, faz-se necessária a aptidão dos pais para o exercício do poder familiar e a vontade de exercer a guarda. Por exemplo: o consumo de drogas, a existência de problemas psiquiátricos graves, um ambiente hostil ao desenvolvimento da criança, a reiterada prática de alienação parental grave, maus-tratos e abuso sexual, atos comprovados de violência doméstica, com agressões físicas e risco de morte, são razões que inviabilizam a guarda compartilhada.

“Em nome dos filhos ou ‘o retorno da lei do pai’” – é assim que Tornquist (2008) adverte sobre os riscos da guarda compartilhada, sugerindo que essa igualdade formal, não raro, é ressignificada a partir de velhas estruturas patriarcais e acaba por legitimar o

---

poder masculino sobre sua ex-mulher, mediante o chamado direito de paternidade. Em seu texto, Tornquist (2008) suscita questionamentos como, por exemplo, o compartilhamento da guarda requer bem mais do que notícias jornalísticas e análises superficiais que apenas celebram as virtudes dos homens cuidadores e silenciam as narrativas sob um ponto de vista feminista acerca de como as decisões e os acordos judiciais são vivenciados no cotidiano das famílias recompostas, sobretudo em um momento no qual, especificamente na América Latina, a reação conservadora e violenta dirigida ao corpo das mulheres e aos seus direitos está mais uma vez colocada no pilar das instâncias políticas.

Coté (2016) pactua com o argumento de que a natureza invisível do cuidado das crianças é um dos mecanismos de subordinação das mulheres. Paradoxalmente concebida como uma maneira de libertá-las do fardo de serem mães solteiras, a guarda compartilhada pode transformar-se em fonte de subordinação. Ao se referir à neutralidade e à simetria dos gêneros como normas e valores básicos, ela é representada como intrinsecamente justa e vantajosa para as mulheres. A autora explicita que a medida dessa simetria dos gêneros é, em si, falsa: a real responsabilidade pelo cuidado nas famílias em guarda compartilhada não é igualmente dividida e, no melhor dos casos, o cuidado cotidiano (escovar os dentes, dar banho, vestir, levar para a escola ou creche etc.) é simetricamente compartilhado. Entretanto, as tarefas e responsabilidades de médio e longo prazo geralmente ficam a cargo exclusivo das mães. Insta realçar, ainda em consonância com Coté (2016), que a guarda compartilhada era e ainda é relativamente marginal, mas gerou fundamentos para a ascensão de um novo modelo de criação dos filhos após a separação e o divórcio. Nas palavras da autora:

Esse modelo responde à crise dos filhos divorciados, pais inadimplentes e mães solteiras reduzidas à pobreza. Como todos os modelos, as suas funções são representacionais, morais e normativas. Como tal, ele cria novos constrangimentos sociais e morais para pais e mães. Os pais ganham acesso mais fácil às crianças após o divórcio, uma redução das obrigações de apoio financeiro e maior responsabilidade pelo cuidado dos filhos. As mães veem a obrigação de cuidar das crianças diminuir na maioria dos casos, mas não em todos. A obrigação de assistência material é maior para elas, que ainda herdaram uma nova obrigação forjada pela natureza intrínseca da guarda física compartilhada: a de supervisionar a participação do pai no arranjo em prol do cuidado comum dos filhos (Coté, 2016, p. 12).

Contraditórias implicações também vêm surgindo por meio da guarda compartilhada. É o que revela Simioni (2015) ao ressaltar que a família deixa de ser uma entidade e, agora, a guarda compartilhada representa o encontro de duas autonomias negociadas. Quando

---

a guarda compartilhada desponta com prioridade, profissionais e tribunais a recomendam vivamente, mesmo para aqueles incapazes de chegar a um acordo. Nesses casos, Coté (2016) advoga que o instituto em comento cria novos tipos de regulamentações e constrangimentos que “modernizam” desigualdades, pondo em evidência a perpetuação da opressão das mulheres.

Nos dizeres sempre expressivos de Bourdieu (1989), não se pode negar que a conduta dos agentes jurídicos também está diretamente ligada ao *habitus* de classe, família, escola, isto é, ao contexto social no qual se nasceu e cresceu. Faz-se necessário frisar a lição de Giusto (1999, p. 66):

Os profissionais do [J]udiciário, dentre os quais alguns juízes, promotores e psicólogos nasceram e cresceram sob a égide do papel socialmente imposto aos casais, que reservava à mulher a tarefa da educação dos filhos e cuidados da casa, e ao homem o encargo do sustento da família, e trazem consigo as marcas indeléveis desta educação. Isto fatalmente se reflete na maneira de conduzir e de julgar as ações que tramitam na esfera do Direito de Família, apesar das fortes correntes atualizadoras que se pode identificar.

Certamente, nenhuma previsão sobre a efetividade do caráter impositivo da guarda pode ser garantida de modo absoluto pelo juiz nem pelos profissionais que atuam no campo jurídico. Depreende-se, então, que o compartilhamento obrigatório da guarda deve ser sugerido, aconselhado e encorajado no ordenamento jurídico, mas não considerado a solução plausível para todos os casos.

Ao figurar um estudo sobre guarda compartilhada, impende enfatizar que as relações entre a construção da paternidade e as dinâmicas de integração parentais e familiares se intersectam com os posicionamentos de classe, de gênero, de regionalidade, de raça/etnia e de religião dos atores familiares. Vale notar como esses matizes se cruzam, com quais facetas a maternidade e a paternidade se apresentam no Nordeste, por exemplo, e como produzem formas plurais e flexíveis de exercer o compartilhamento da guarda.

A guarda compartilhada também é atravessada pelas diferenças de capitais sociais e econômicos de homens e mulheres, que repercutem nas variadas modalidades de negociação da cooperação parental e precisam ser alvo de um olhar interseccional. No caso do Brasil, pensa-se que o estabelecimento da guarda compartilhada como regra apresente melhores possibilidades de aplicação para as famílias onde estão presentes as condições de sustento, bem como nas camadas privilegiadas da sociedade, ou seja, nas classes média e alta. Ora, sabe-se que o acesso à Justiça é um direito social fundamental e também é opinião unívoca que a estrutura jurídica brasileira não oferece suporte para

---

que toda a população que, normalmente, seria parte em uma lide, tenha acesso a tal direito. Para famílias em situação de pobreza, vulnerabilidade e miséria, nas quais o direito fundamental na ordem das prioridades é a própria sobrevivência, o exercício da guarda dos filhos é cercado de obstáculos. Assim, mesmo que haja litígio pelo compartilhamento da responsabilidade com o filho, certamente ele não será resolvido sob a ordem jurídica.

Migrando para o recorte analítico que aqui também se delinea, cabe retomar uma indagação: com quais facetas a guarda compartilhada se apresentou em tempos pandêmicos? Pois bem, em janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto de COVID-19 constitui uma emergência de saúde pública de importância internacional (ESPII), isto é, seu mais alto nível de alerta, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional (RSI). E a COVID-19 foi caracterizada como uma pandemia pela OMS em 11 de março de 2020 (Paixão, 2020). Em território brasileiro, o Ministério da Saúde (MS), na esteira dos protocolos recomendados pela OMS, sugeriu como principal estratégia de contenção da pandemia e do conseqüente colapso do Sistema Único de Saúde (SUS) o confinamento social, desaconselhando o trânsito de pessoas e as aglomerações. Diante desse fenômeno, a guarda compartilhada precisou ser repensada e reajustada, pois filhos não poderiam conviver com seus dois genitores, sob o argumento de que o deslocamento de crianças envolvia riscos.

Paixão (2020) afirma que os acordos e sentenças de guarda compartilhada definem as regras de convivência com base na rotina escolar das crianças. Diante da suspensão das aulas, os pais precisaram adequar-se à nova realidade, garantindo que filhos não ficassem desassistidos em casa. Ainda que mãe e pai tivessem a opção de trabalhar em casa, no sistema *home office* ou teletrabalho, tornaram-se visíveis as dificuldades de dedicar-se ao trabalho, cumprindo horários e garantindo a produção, e ao mesmo tempo organizar a rotina das crianças dentro de casa em período integral (Paixão, 2020).

Barroso e Gama (2020) ilustram que a crise do coronavírus tem rosto de mulher e salientam que elas têm menos acesso a benefícios previdenciários, são maioria dentre as famílias monoparentais, estão mais representadas no mercado informal de trabalho e suas taxas de pobreza são mais altas. Deveras, os impactos da pandemia sobre as mulheres apenas escancarou a sobrecarga de trabalho doméstico: ao mesmo tempo que há o *home office*, elas se desdobram para cozinhar, lavar, passar, acompanhar o ensino remoto dos filhos... Então, cai a lança indagar:

- Como foi possível estabelecer práticas de negociação da parentalidade em tempos pandêmicos?

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA, 2020) lançou recomendações em defesa da proteção integral dos direitos de crianças

---

e adolescentes para o período em que toda a sociedade deve somar esforços para a contenção da pandemia de COVID-19.

O documento reafirma que, enquanto permanecer a situação de risco, a proteção integral de crianças e adolescentes precisa ser intensificada, haja vista que dispõem de condições peculiares de desenvolvimento e seus direitos sempre devem ser garantidos e preservados (CONANDA, 2020). Naquilo que diz respeito à guarda compartilhada, vale citar:

[...]

18. Que crianças e adolescentes filhos de casais com guarda compartilhada ou unilateral não tenham sua saúde e a saúde da coletividade submetidas a risco em decorrência do cumprimento de visitas ou período de convivência previst[o] no acordo estabelecido entre seus pais ou definido judicialmente. Para tanto, devem ser observadas as seguintes orientações:

- a. As visitas e os períodos de convivência devem, preferencialmente, ser substituídos por meios de comunicação telefônica ou on-line, permitindo que a convivência seja mantida;
- b. O responsável que permanece com a criança deve manter o outro informado com regularidade e não impedir a comunicação entre a criança ou adolescente com o outro responsável;
- c. Em casos que se opte pela permissão de visitas ou períodos de convivência, responsáveis que tenham voltado de viagem ou sido expostos a situações de risco de contágio devem respeitar o período de isolamento de 15 dias antes que o contato com a criança ou o adolescente seja realizado;
- d. O deslocamento da criança ou do adolescente deve ser evitado;
- e. No caso de acordada a visita ou permissão para o período de convivência, todas as recomendações de órgãos oficiais devem ser seguidas;
- f. O [J]udiciário, a família e o responsáveis devem se atentar, ao tomarem decisões relativas a permissão de visitas ou períodos de convivência, ao melhor interesse da criança e do adolescente, incluindo seu direito [à] saúde e [à] vida, e [à] saúde da coletividade como um todo (CONANDA, 2020).

O Poder Judiciário decidiu sobre algumas situações que envolvem o direito de convivência, respaldado no seguinte dispositivo constitucional:

---

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Constituição da República Federativa do Brasil [CF], 1988).

Com base nessas premissas surgiram decisões judiciais que previram a possibilidade da manutenção das visitas, desde que isso não colocasse em risco a saúde da criança. Assim, pais que trabalham em setores de risco ou que convivem com pessoas que se encontram no grupo de risco poderiam obter autorização para deixar de realizar as visitas. Cita-se como exemplo o caso em que o pai solicitou ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) autorização para que suas visitas à filha fossem virtuais, pois residia com os pais idosos e necessitava usar o transporte público no trajeto. A Justiça entendeu que, durante o referido período, ficaria autorizada a suspensão temporária das visitas para a preservação da saúde da criança (Agnello, 2020).

O desembargador José Rubens Queiroz Gomes, da 7ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), determinou que um homem recém-chegado de viagem à Colômbia não poderia visitar sua filha, uma vez que a criança apresenta problemas respiratórios. Ao julgar a questão em caráter liminar, no entanto, o desembargador do TJ-SP considerou que, levando em consideração o quadro da menina, “não haverá grande prejuízo se a criança permanecer mais nove dias sem ver o genitor”, já que os pais são separados (Angelo, 2020).

Da leitura das recomendações e da jurisprudência acima mencionadas, Paixão (2020) conclui que os operadores do direito, acertadamente, preservaram saúde das crianças e dos adolescentes. Para a autora, mostrou-se indispensável que os pais se adequassem à nova realidade de maneira extremamente responsável, levando em consideração as pessoas dos grupos de risco com as quais as crianças conviviam, o meio de transporte usado para se deslocar de uma residência a outra e as condições de higiene das crianças – onde quer que estejam.

Em entrevista ao *site* Brasil de Fato, o advogado Eduardo Corrêa discorreu sobre a proteção, o bem-estar dos filhos e as mudanças no regime de convivência durante a pandemia. Diz a reportagem que pais e mães com os filhos mesmo separados continuaram tendo acesso por meio de videochamada, telefonemas etc. Os tribunais passaram a decidir de uma forma mais cautelosa durante o período de pandemia as regras de convivência entre pais. O que se buscou evitar foi que o deslocamento ocorra com a mesma frequência, mas tomando cuidado para não anular o direito de convivência do outro genitor. Além disso, o Poder Judiciário também salvaguardou situações de convivência entre pais

---

e filhos da forma mais segura garantindo-se o respeito às regras sanitárias, que foram estabelecidas pelas autoridades no período de pandemia. Houve certa acessibilidade dos juízes que trabalham na vara da família, MP, advogados que atuam no direito de família, de saber equilibrar essas situações dentro da excepcionalidade do período de pandemia (Souza, 2020a).

Contudo, é preciso ir além da celebração das virtudes e ponderar alguns debates não exclusivos: mediadores e trabalhadores do campo jurídico, imbuídos da defesa incondicional dos direitos das crianças, direitos estes, ao que parece em países como o Brasil, mais palatáveis do que os direitos das mulheres, que pareceram desconsiderar como as decisões seriam vivenciadas no cotidiano familiar. Seguindo os constructos de Biroli (2015), sublinha-se que a importância do cuidado com as crianças, por exemplo, é inquestionável, porém, a experiência valorizada, nesse caso, é justamente aquela que resulta da domesticação, da segregação das mulheres na esfera privada. Parte do trabalho realizado no cotidiano da vida doméstica, que tem sido largamente atribuído às mulheres, consiste em atividades que têm o intuito atender a necessidades incontornáveis de cuidado. É o que ocorre, sobretudo, quando se pensa no cuidado das crianças.

Vê-se, pois, que a desigual estrutura social hierárquica consagra a simbiose mãe/filho: as mulheres continuam prevalecendo em relação à parentalidade e a consolidação do cuidado parental assumido em condições equânimes pelo pai e pela mãe ainda é uma missão a cumprir, apesar dos esforços e das meritórias iniciativas, a exemplo da Lei da Guarda Compartilhada (2014) e das recomendações do CONANDA (2020).

Chegou-se à pandemia já em uma situação na qual todos os indicadores sinalizavam serem as mulheres as principais responsáveis pelo trabalho doméstico e pelos cuidados. Isso se mostrou na jornada de trabalho total, quando se soma o trabalho remunerado e o trabalho não remunerado, que sempre é maior para as mulheres. O período de confinamento social representou justamente a maior sobrecarga para elas, pois uma parte ainda maior da vida passou a se concentrar nos lares, conciliando-se as tarefas de limpeza com a presença em casa, em tempo integral, de crianças e/ou adolescentes de diferentes idades (Souza, 2020b).

Dito isso, se genitor deixou de visitar o filho, quem ficou responsável pelas necessidades da criança ou adolescente durante o período em menção? Possivelmente, o responsável pelo lar em que o menor fixou residência - o que promoveu um acúmulo de tarefas por parte desse indivíduo, pois não pôde contar com o apoio do ausente. Cabe esclarecer que essa "responsabilidade pelo lar onde o menor fixou residência" ainda é exercida por mulheres. Na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) de 2019 (Phelipe & Barbosa, 2020) restou claro que 45% das famílias são por elas chefiadas.

---

## Considerações finais

À guisa de conclusão, vale ressaltar que a Lei da Guarda Compartilhada (2014) aprimora a responsabilização conjunta pelos filhos. Entretanto, a divisão sexual inculcada no imaginário coletivo quanto às expectativas e características sociais, econômicas e afetivas de mulheres e homens mostra que ainda persistem expressivas diferenças no âmago das relações familiares. De certo modo, o modelo de responsabilidade parental invocado pela Lei da Guarda Compartilhada (2014) abriga novos contornos de gênero: a) fluidez de identidades; b) pluralidade de experiências; e c) maior mobilidade para as mulheres. Entretanto, há objeções.

As assimetrias que operam nas práticas parentais não se combatem apenas discursivamente e/ou por força da legislação, mas por meio de práticas verdadeiramente emancipadoras que caminhem na direção de transformações sociais, econômicas e culturais e enfrentem os valores arcaicos amparados em noções machistas: “o filho é da mãe”, “o pai abre a carteira” (Lyra & Medrado, 2000). Logo, não se pode associar a guarda compartilhada à igualdade de gênero de modo automático – isto é, levando em conta que as tramas sociais e familiares são tangenciadas por estruturas opressoras que continuam fortes, firmes e ferrenhas, a Lei da Guarda Compartilhada (2014) não se mostra um parâmetro de igualdade ou desigualdade.

A crise tem rosto de mulher (Barroso & Gama, 2020) e a guarda compartilhada já não representa a consagração da parentalidade equânime – na conjuntura pandêmica, de fato, as engrenagens de gênero foram levadas à potência máxima.

Por fim, espera-se ensejar novas reflexões sobre as práticas de responsabilidade parental. Pensando com Bourdieu (1989), a construção de um objeto consiste em um trabalho de fôlego, realizado pouco a pouco, mediante retoques sucessivos e uma série de correções.

## Referências bibliográficas

- Agnello, P. R. M. R. (2020, 10 de maio). *Maternagem, guarda e sobrecarga (pandemia COVID-19)*. Recuperado de [https://www.megajuridico.com/maternagem-guarda-e-sobrecarga-pandemia-covid-19/#\\_edn4](https://www.megajuridico.com/maternagem-guarda-e-sobrecarga-pandemia-covid-19/#_edn4)
- Angelo, T. (2020, 13 de março). *Por medo do coronavírus, pai é impedido de ver filha após voltar da Colômbia*. Recuperado de <https://www.conjur.com.br/2020-mar-13/desembargador-proibe-pai-ver-filha-risco-coronavirus>
- Barroso, H. C., & Gama, M. S. (2020). A crise tem rosto de mulher: como as desigualdades de gênero particularizam os efeitos da pandemia do COVID-19 para as mulheres no Brasil. *Revista do CEAM*, 6(1), 84-94.

- 
- Beauvoir, S. (1980). *O segundo sexo: fatos e mitos* (4a ed.). São Paulo, SP: Difusão Europeia do Livro.
- BENEVIDES, M G. *Os Direitos Humanos das Mulheres: Transformações Institucionais e Normativas no Brasil*. Humanos. Fortaleza: EDUECE, 2016.
- Biroli, F. (2015). Responsabilidades, cuidado e democracia. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 18, 81-117.
- Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.
- Bourdieu, P. (2016). *A dominação masculina* (3a ed.). Rio de Janeiro, RJ: BestBolso.
- Burckhart, T. (2017). Gênero, dominação masculina e feminismo: por uma teoria feminista do direito. *Revista Direito em Debate*, 26(47), 205-224.
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. (2020). *Recomendações do CONANDA para a proteção integral a crianças e adolescentes durante a pandemia do COVID-19*. Brasília, DF: Autor.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Coté, D. (2016). Guarda compartilhada e simetria nos papéis de gênero: novos desafios para a igualdade de gênero. *Revista Observatório*, 2(3), 182-198.
- Giusto, E. (1999). Guarda de filhos: quando os homens também são discriminados. *Revista Brasileira de Direito de Família*, 3, 66-71.
- Hooks, B. (2019). *Teoria feminista: da margem ao centro*. São Paulo, SP: Perspectiva.
- Lagares, G., & Hackbardt, R. (2015). Masculinidade e paternidade: uma abordagem de gênero à luz da guarda compartilhada. *Revista Jures*, 7(14), 124-140.
- Lei n. 6.515, de 26 de dezembro de 1977*. (1977). Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, seus efeitos e respectivos processos, e dá outras providências. Brasília, DF.
- Lei n. 11.698, de 13 de junho de 2008*. (2008). Altera os arts. 1.583 e 1.584 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, para instituir e disciplinar a guarda compartilhada. Brasília, DF.
- Lei n. 13.058, de 22 de dezembro de 2014*. (2014). Altera os arts. 1.583, 1.584, 1.585 e 1.634 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para estabelecer o significado da expressão “guarda compartilhada” e dispor sobre sua aplicação. Brasília, DF.
- Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. (2002). Institui o Código Civil. Brasília, DF.
- Lyra, J., & Medrado, B. (2000). Gênero e paternidade nas pesquisas demográficas: o viés científico. *Revista Estudos Feministas*, 8(1), 145-158.
- Marinho, S. (2011). *Paternidades de hoje: significados, práticas e negociações da parentalidade na conjugalidade e na residência alternada* (Tese de Doutorado). Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.

- 
- Marinho, S., & Correia, S. V. (2017). *Uma família parental, duas casas. Residência alternada – dinâmicas e práticas sociais*. Lisboa, Portugal: Sílabo.
- Miguel, L. F., & Birolli, F. (2014). *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo, SP: Boitempo.
- Mocelin, M. (2017, 8 de maio). A “Lei da Guarda Compartilhada” (Lei Federal nº 13.058/2014) como reflexo das políticas públicas de ação afirmativa. Recuperado de <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.589014&seo=1>
- Paixão, T. E. P. (2020). Os impactos da Covid-19 no exercício da guarda compartilhada: o limite entre o bom senso e o direito. In E. Melo, L. Borges, & M. A. Serau, Júnior (Orgs.), *COVID-19 e direito brasileiro: mudanças e impactos* (pp. 168-176). São Paulo, SP: Tirant lo Blanch Brasil.
- Phelipe, A., & Barbosa, M. (2020, 16 de fevereiro). *Mulheres são responsáveis pela renda familiar em quase metade das casas*. Recuperado de [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/02/16/internas\\_economia,828387/mulheres-sao-responsaveis-pela-renda-familiar-em-quase-metade-das-casa.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/02/16/internas_economia,828387/mulheres-sao-responsaveis-pela-renda-familiar-em-quase-metade-das-casa.shtml)
- Ramos, P. P. (2016). *Poder familiar e guarda compartilhada: novos paradigmas do direito de família* (2a ed.). São Paulo, SP: Saraiva.
- Ribeiro, M. L. (2017). *Guarda compartilhada: vivência de mulheres* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- Rodrigues, E. (2017). *Políticas públicas como instrumento facilitador do consenso parental e a busca pela efetividade da guarda compartilhada* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual Paulista, Franca, SP.
- Rosa, C. P. (2015). *Nova Lei da Guarda Compartilhada*. São Paulo, SP: Saraiva.
- Souza, M. D. (2020b, 10 de maio). *Diante da pandemia, mães se desdobram ainda mais para dar conta de família e trabalho*. Recuperado de <https://www.brasildefato.com.br/2020/05/10/diante-da-pandemia-maes-se-desdobram-ainda-mais-para-dar-conta-de-familia-e-trabalho>
- Souza, M. D. (2020a, 20 de junho). *Como fica a guarda compartilhada dos filhos durante o distanciamento social?* Recuperado de <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/20/como-fica-a-guarda-compartilhada-dos-filhos-durante-o-distanciamento-social>
- Simioni, F. (2015). *As relações de gênero nas práticas de Justiça: igualdade e reconhecimento em processos de guarda de crianças e adolescentes* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.
- Tornquist, C. S. (2008). Em nome dos filhos ou “o retorno da lei do pai”: entrevista com Martin Dufresne. *Estudos Feministas*, 16(2), 613-629.

---

## Para citar este artigo:

### Norma A – ABNT

MARTINS, L. H.; OSTERNE, M. S., parentalidade equânime e igualdade de gênero: um debate em termos. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 11, n. 26, p. 93-112, 2021.

### Norma B – APA

Martins, L. H., Osterne, M. S. (2021). COVID-19, parentalidade equânime e igualdade de gênero: um debate em termos. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 11(26), 93-112.

### Norma C – Vancouver

Martins LH, Osterne MS. COVID-19, parentalidade equânime e igualdade de gênero: um debate em termos. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2021 [cited Mar 4, 2021];11(26): 93-112. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/4269>

# Feminismo, Desigualdade de Gênero e LGBTfobia: a interseccionalidade das minorias no Brasil

**Marcel Pereira Pordeus**

*Mestre em Planejamento e Políticas Públicas na Universidade Estadual do Ceará - UECE*  
marcelppordeus@hotmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-4317-0619>

**Rosemary de Abreu Viana**

*Doutora em Ciências da Educação pela Universidade San Carlos - USC*  
rose26360@hotmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-1210-9420>

## Resumo

Os debates sobre gênero não estão intimamente relacionados a urgências de perspectiva de mudança no que tange às políticas públicas, haja vista essa temática sofrer inúmeros embates naquilo que concerne à problemática da discriminação e do preconceito racial, ou seja, uma querela histórica que advém de um Brasil colonial, patriarcal e intrinsecamente escravocrata. Nesse sentido, este artigo instiga questões em demasia profundas sobre como as pautas de gênero, raça e padrão econômico se entrelaçam, formando singulares situações de risco e preconceito que reforçam os estereótipos injustos e coíbem a verdadeira forma de expressão, o que forma interseccionalidade. Com efeito, a sociedade teoricamente fomenta o indivíduo como ser plural, no entanto, a discriminação tem subjugado e dilacerado a vida de mulheres, negras, periféricas, assim como a comunidade LGBTQIA+, que se encontram desassistidas pelos projetos públicos. Vivenciamos um contexto em que há necessidade de viabilizar a inclusão de mulheres, sejam elas negras ou não, dentro de um patamar de igualdade salarial e proteção; nesse sentido, estamos inseridos em uma conjuntura de carência de programas de prevenção que eduquem as crianças e corrijam os adultos de modo eficiente. Em conclusão, o feminismo e a comunidade LGBTQIA+ enfrentam entraves sociais para ser respeitados e reconhecidos quanto à sua dignidade, o que ocasiona embates de uma classe social que se sente superior e faz contraponto aos direitos da pessoa humana.

**Palavras-chave** feminismo; desigualdade de gênero; LGBTfobia; interseccionalidade.

---

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

2021, Vol. 11, nº 26

ISSN 2238-0426

DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2021.11.26.4651>

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 30 out 2020

Data de publicação 08 jan 2021

---

## **Feminism, gender inequality and LGBTphobia: the intersectionality of minorities in Brazil**

### **Abstract**

The debates on gender are not closely related to the urgency of a perspective of change in terms of public policy, as this theme undergoes numerous clashes with regard to the issue of discrimination and racial prejudice, i.e. a historical quarrel that stems from a colonial, patriarchal, and intrinsically slave-holding Brazil. Thus, this article incites deep-rooted issues about how the agendas of gender, race, and economic standard intertwine, putting forward unique situations of risk and prejudice that reinforce unfair stereotypes and curb the true form of expression, something which shapes intersectionality. In fact, society theoretically fosters the person as a plural being, however, discrimination has subjugated and lacerated the lives of black, peripheral women, as well as the LGBTQIA+ community, which are unassisted by public projects. We are going through a context where it is needed to enable the inclusion of women, whether they are black or not, within a level of equal pay and protection; in this sense, we are inserted in a situation of lack of prevention programs that educate children and effectively change adult behaviors. In conclusion, feminism and the LGBTQIA+ community face social barriers to be respected and recognized in their dignity, something which leads to clashes with a social class that feels superior and counterpoints the individual human rights.

**Key words** feminism; gender inequality; LGBTphobia; intersectionality.

## **Feminismo, desigualdad de género y LGBTfobia: la interseccionalidad de las minorías en Brasil**

### **Resumen**

Los debates sobre género no están estrechamente relacionados con la urgencia de una perspectiva de cambio en materia de políticas públicas, dado que este tema sufre innumerables choques en lo que concierne al problema de la discriminación y del prejuicio racial, es decir, una disputa histórica que surge de un Brasil colonial, patriarcal e intrínsecamente esclavista. Así, este artículo incita a cuestiones muy arraigadas sobre cómo se entrelazan las agendas de género, raza y estándar económico, planteando situaciones únicas de riesgo y prejuicio que refuerzan los estereotipos injustos y frenan la verdadera forma de expresión, algo que configura la interseccionalidad. De hecho, la sociedad teóricamente fomenta a la persona como un ser plural, sin embargo, la discriminación ha subyugado y lacerado la vida de las mujeres negras periféricas, así como de la comunidad LGBTQIA+, que no cuentan con la ayuda de proyectos públicos. Estamos atravesando un contexto en el que es necesario posibilitar la inclusión de las mujeres, sean negras o no, dentro de un nivel de igualdad salarial y protección; en este sentido, estamos insertados en una situación de carencia de programas de prevención que eduquen a los niños y modifiquen efectivamente los comportamientos de los adultos. En conclusión, el feminismo y la comunidad LGBTQIA+ enfrentan barreras sociales para ser respetados y reconocidos en su dignidad, lo que lleva a enfrentamientos con una clase social que se siente superior y contrapunta los derechos humanos individuales.

**Palabras clave** feminismo; desigualdad de género; LGBTfobia; interseccionalidad.

---

## Féminisme, inégalité de genre et LGBTphobie: l'intersectionnalité des minorités au Brésil

### Résumé

Les débats sur le genre ne sont pas intimement liés à l'urgence d'une perspective de changement en matière des politiques publiques, puisque cette question souffre de nombreux affrontements en ce qui concerne la question de la discrimination et des préjugés raciaux, c'est-à-dire une querelle historique qui vient d'un Brésil colonial, patriarcal et intrinsèquement esclavagiste. Ainsi, cet article soulève des questions profondément enracinées sur la façon dont les agendas de genre, de race et du modèle économique s'entrelacent, formant des situations uniques de risque et de préjugés qui renforcent les stéréotypes injustes et freinent la véritable forme d'expression, qui configure l'intersectionnalité. En fait, la société favorise théoriquement l'individu en tant qu'être pluriel, cependant, la discrimination a subjugué et lacéré la vie des femmes noires et périphériques, ainsi que de la communauté LGBTQIA+, qui n'ont pas l'aide de projets publics. Nous traversons un contexte où il est nécessaire de permettre l'inclusion des femmes, qu'elles soient noires ou non, à un niveau d'égalité de rémunération et de protection; en ce sens, nous sommes insérés dans une situation de manque de programmes de prévention qui éduquent les enfants et modifient efficacement les comportements des adultes. En conclusion, le féminisme et la communauté LGBTQIA+ font face à des barrières sociales pour être respectées et reconnues quant à leur dignité, ce qui conduit à des confrontations avec une classe sociale qui se sent supérieure et contrepunt aux droits humains individuels.

**Mots-clés** féminisme; inégalité de genre; LGBTphobie; intersectionnalité.

### Introdução

Quando nos referimos às desigualdades de gênero, é perceptível que a barreira de entrada das mulheres no mercado de trabalho gerou diversas desigualdades na sociedade e, por consequência, até hoje muitas submissões de gênero estão relacionadas ao arquétipo da objetificação da mulher, que contribuiu para a crença machista de que ela precisa corresponder às expectativas masculinas, caso contrário merece padecer na mão de seu companheiro ou cônjuge, que decide se ela pode ou não ser abusada física e/ou psicologicamente.

Nesse sentido, percebe-se haver problemas latentes, como o feminicídio, que demonstram o quão expostas as mulheres estão a ser vitimizadas devido ao seu gênero. De acordo com o *Atlas da violência 2019* (Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP], 2019), 13 mulheres foram vítimas de feminicídio por dia no Brasil; diante desse fato, percebemos quão alarmante é o modo como a morte motivada por questões de gênero tem se banalizado no cotidiano, ou seja, essas mulheres foram mortas por razões torpes, como discussões com seus companheiros, ciúmes ou términos de relacionamento (que normalmente não são aceitos pelos assassinos). Somando-se a isso, vale ter em mente que o Brasil é o 5º país onde mais se mata mulheres, o que demonstra um paradoxo social: temos uma das leis mais avançadas e reconhecidas do mundo, no entanto, ainda vivenciamos uma

---

cultura sexista e patriarcal extremamente arraigada que transborda para a sociedade como um todo.

Nesse contexto, o feminicídio é apenas um dos fatores da violência contra as mulheres, posto que a disparidade de salários entre homens e mulheres demonstra uma injusta diferença; tal situação de desigualdade de renda não é uma questão atual, haja vista nossa herança sócio-histórica demonstrar que, enquanto os homens brancos exerciam poder dentro das empresas e indústrias, às mulheres era negado o direito de nelas participar e de expressar-se de forma livre e independente. Foi somente após a Primeira e a Segunda Guerra Mundial que os homens perceberam quão necessária era a mão de obra feminina para manter o ritmo de produção. Para abastecer as tropas militares de insumos, os empresários enxergaram essa força de trabalho como uma oportunidade a explorar, oferecendo salários mais baixos pelos mesmos serviços que os homens exerciam.

Em tal cenário, visualizamos que as mulheres ainda travam uma luta para expressar sua opinião e desfazer-se de relacionamentos abusivos. Historicamente, as mulheres foram obrigadas a aceitar a qualquer custo as ordens dos homens; essa é uma das consequências de um patriarcado que controlou por muito tempo a dinâmica de decisão dentro das famílias e que somente há pouco passou a ser desafiado com questionamentos acerca da independência feminina em todos os seus âmbitos, por meio do feminismo que combate cotidianamente as desigualdades de gênero e a LGBTfobia, além de agrupar outros grupos socialmente discriminados, o que gera a interseccionalidade e proporciona espaço à diversidade e à pluralidade de grupos suprimidos e marginalizados.

## Metodologia

Para analisar o *corpus* desta pesquisa, elencamos dados bibliográficos (Gil, 2008) no contexto de gênero e interseccionalidade no âmbito das políticas públicas, linha defendida por Almeida e Alves (2016). Nesse sentido, nas postulações dos autores citados, referenciamos-nos para percorrer os meandros dessa temática bastante difundida no meio acadêmico, em seu mote cotidiano de domínio da mulher e de cultura machista apregoada no contexto social contemporâneo.

Essa temática foi adotada por conhecermos as diversas problemáticas de opressão, discriminação ou dominação voltadas à desigualdade de gênero, ao feminicídio e à violência doméstica contra as mulheres e a comunidade LGBTQIA+, além das demais situações de violência vivenciadas por elas no Brasil.

Vale ressaltar que as assertivas que apresentamos nesta pesquisa independem de etnia, posição política, pirâmide social ou ideologia, posto termos por embasamento os direitos humanos, que enfocam a defesa da vida humana e a igualdade (ONU, 1948). Além

---

dos autores supracitados, esta pesquisa é pautada por dados estatísticos de abrangência nacional.

## Resultados e discussão

### Gênero e interseccionalidade

Como espécie, os seres humanos cultivaram simbologias e hábitos que tornaram a dinâmica social mais fluida, desenvolvendo padrões responsáveis pelo estabelecimento daquilo que é encarado pelas mais diversas sociedades como “certo” ou “errado”, “bonito” ou “feio” – tais padrões, normalmente inflexíveis, foram criados e propagados durante séculos.

Tais padrões de visão de mundo podem ser denominados *cultura*; via de regra, quando alguns seres humanos não se enquadram nesses padrões, eles são relegados à margem da sociedade. Sob essa ótica, Marilena Chauí (1995, p. 81) defende que o conceito de cultura se relaciona às ações e à invenção coletiva de símbolos, valores, ideias e comportamentos, “de modo a afirmar que todos os indivíduos e grupos são seres e sujeitos culturais”. Logo, aqueles que não se encaixam são rejeitados social e simbolicamente, o que gera preconceito e discriminação, anulando as liberdades constitucionais relativas à cidadania.

Nesse sentido, quando o indivíduo não corresponde às expectativas sociais, ele é punido mediante mecanismos estruturais que visam a enfraquecer a minoria e subjugar-la. Diversos conflitos sociais exemplificam a luta dessas minorias por respeito, como o racismo velado, os movimentos de supremacia branca, o machismo, a LGBTfobia e a pobreza, que, por si, gera vulnerabilidades econômicas, dentre outras questões que podem encaixar-se na realidade de inúmeras pessoas. Ademais, quando a mesma pessoa lida com dois ou mais conflitos, os quais enfraquecem a autonomia do indivíduo na sociedade, acaba ocorrendo aquilo que se denomina *interseccionalidade* – esse termo pode ser compreendido como:

[...] uma teoria transdisciplinar que visa apreender a complexidade das identidades e das desigualdades sociais por intermédio de um enfoque integrado. Ela refuta o enclausuramento e a hierarquização dos grandes eixos da diferenciação social que são as categorias de sexo/gênero, classe, raça, etnicidade, idade, deficiência e orientação sexual (Bilge, 2009, p. 70).

Sob essa perspectiva, um indivíduo pode mover-se em diversas áreas nas quais se vê discriminado e sentir-se indefeso por não conseguir encontrar grupos com os quais se identifique, que o apoiem em todas as frentes, visto que é comum identificarmos lutas

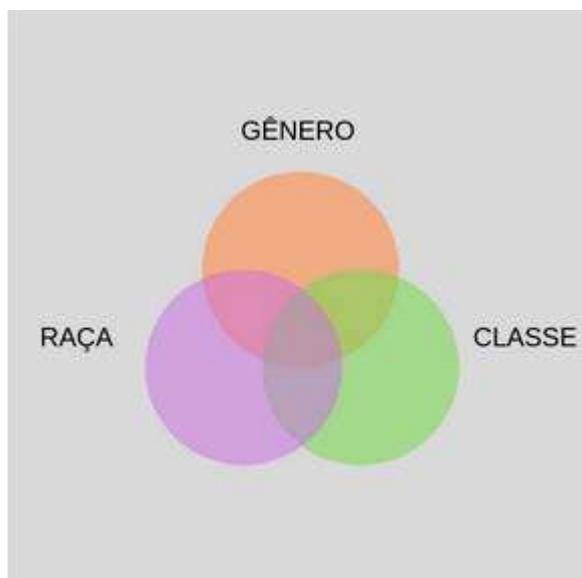
---

específicas e isso tende a causar solidão, pois deixa as pessoas sem referências reais de iguais que compartilhem experiências semelhantes por participarem da interseccionalidade. A identificação e o apoio se mostram importantes para que as minorias não se dispersem e se vejam vítimas do preconceito enraizado no seio social, onde precisam de proteção e força para superar os obstáculos e conscientizar a sociedade acerca de quão prejudiciais são os conceitos de distinção e segregação (que ocorrem quase de maneira automática nos contextos familiar e laboral).

De acordo com Alves (2018), os indivíduos negros, em especial as mulheres negras, enfrentam uma profunda solidão por serem ignoradas e, muitas vezes, por estarem inseridas em cenários sociais de supressão por motivações de gênero e raça, vendo-se consideradas incapazes e passíveis de desafeto por parte de outras mulheres, as brancas, além de serem marcadas como objeto de assédio pelos homens, o que nos remete à escravidão – que persiste em nossa conjuntura social contemporânea. Nesse sentido, a exclusão e o preconceito fizeram com que as mulheres vulneráveis desenvolvessem tanto culpa pelos atos racistas quanto medo de não serem aceitas pelos demais.

Nesse âmbito, as mulheres são submetidas a injustas comparações em relação ao padrão europeu de beleza, também adotado no Brasil. A transição entre o ideal que nos foi imposto pela colonização e a influência francesa para a valorização das mulheres negras ainda é sutil; tal mudança é muito significativa para as mulheres que procuram sentir-se importantes e representadas. A associação de problemáticas distintas deixa os indivíduos mais sensíveis a ataques discriminatórios, visto que o repertório de um assunto que abrange duas ou mais minorias dificilmente é exposto de maneira categórica, logo, há uma gigantesca necessidade de informar as pessoas e discutir mais profundamente as questões específicas que, por vezes, são submetidas à ignorância, tanto de cunho popular, nos núcleos familiares, quanto institucional, nas políticas públicas. Com efeito, pode-se representar a interseccionalidade de modo lúdico, como ilustra a Figura 1.

**Figura 1.** Dinâmica da interseccionalidade.



Fonte: Elaborada pelos autores.

A Figura 1 representa o diálogo entre 3 pilares fundamentais: a) o gênero; b) a raça; e c) a classe. A configuração dessa lógica dissemina a informação de que somos pessoas plurais e, ao mesmo tempo, singulares em uma perspectiva de vida. Desse modo, sabemos que aqueles que são vulneráveis em cada grupo podem ser tocados por diferentes níveis de opressão, ainda que participem do mesmo grupo macro, onde são consideradas todas as questões sociais que o indivíduo enfrenta em sua realidade de vida.

Kimberle Crenshaw (2002), feminista, professora de Direito na Columbia Law School, aborda a falta de interesse público em atender à minoria negra e desprovida de voz própria, que se vê paulatinamente desassistida pelo Poder Público; a autora defende que a interseccionalidade ocorre há muito tempo, no entanto, não havia um nome popular que descrevesse a condição de encontrar-se em uma minoria que sofria por participar de outra minoria que, no caso em tela, consiste em ser uma mulher negra.

A exemplo do que foi mencionado, Crenshaw (2013) começou a se dar conta de como a interseccionalidade é forte e pouco compreendida diante do caso de outra mulher dos Estados Unidos da América (EUA), que entrou na Justiça contra uma fábrica de bicicletas por conta de discriminação de gênero e de cor, visto que apenas mulheres brancas eram contratadas como recepcionistas e somente homens negros eram contratados para trabalhar dentro da fábrica, levando, assim, a mulher negra a ser duplamente excluída. No entanto, o juiz não considerou que a empresa cometeu qualquer infração por haver negras e negros em seus quadros.

---

As questões de gênero, classe social e raça podem ser organizadas de diferentes maneiras; apenas em um grupo feminista podemos encontrar mulheres brancas feministas, mulheres negras feministas, transexuais feministas, bissexuais feministas e lésbicas feministas, sem considerar a posição econômica de cada uma. Nesse sentido, pode-se perceber com facilidade a gama de realidades completamente distintas existentes no movimento feminista, algo que enfraquece o movimento e, por vezes, humilha e exclui outras mulheres devido ao preconceito de raça ou de gênero. Apesar disso parecer absurdo, não é difícil testemunharmos insultos em fóruns sociais que oprimem e praticam o que tanto consideram lamentável. Logo, como sociedade, temos a necessidade de dizimar esse problema orgânico e estrutural que é alimentado pela falta de reflexão sobre situações de preconceito e exclusão aparentemente específicas, mas que constituem situações cotidianas vividas por diversas outras pessoas.

Djamila Ribeiro, negra, escritora e ativista, aponta que as domésticas, em sua maioria, são mulheres negras e pobres – tal cenário foi gerado por anos e mais anos de abuso e exploração na época da escravidão (DW, 2020). As mulheres brancas eram resguardadas, ao passo que as mulheres negras eram subjugadas. As mulheres brancas lutavam pelo direito de poder trabalhar, já as mulheres negras eram massivamente exploradas nas casas das mulheres brancas e lutavam por um mínimo de dignidade. Enquanto existir essa hierarquia de raças no âmbito do poder, as pessoas não serão protegidas, mesmo que sejam elaboradas legislações robustas; tal hierarquia ainda pode ver-se refletida na educação escolar, nos postos de saúde ou na abordagem social. Sob essa perspectiva, pode-se questionar:

- Essas duas mulheres, que se inserem no mesmo movimento feminista, ocupam o mesmo espaço social?
- Como elas poderão compartilhar experiências sem se sentirem extremamente inadequadas?

É nessa dualidade de visões de mundo que se faz necessário darmos atenção à causa feminista negra. Quanto às vítimas e às não vítimas de racismo, o preconceito deve, sim, ser combatido de maneira coletiva. Tais vítimas precisam estar em consonância para enxergar o espaço do outro em caráter estrutural e histórico. Vale ressaltar que as mulheres negras também precisam contar com um espaço específico, mais individualizado diante daquilo que somente quem é mulher e negra vivencia, para se sentirem aptas a expor suas dores – isso só poderia ocorrer se o público estivesse em consonância com as lutas e o espaço social em questão. Esses subgrupos devem ser propagados e validados pela presença e pelo diálogo dessas múltiplas violências em certo grupo, de modo sistemático e padronizado.

---

As questões de gênero são amplas na interseccionalidade e precisam fazer parte do planejamento público. Nesse viés, pode-se visualizar mudanças bem significativas no cenário político, como a aprovação de cotas para mulheres dentro dos partidos, o que já seria uma maneira de mudar o quadro de violência estrutural na área do trabalho, pois, como mencionado, as mulheres ainda recebem remunerações menores do que os homens. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em média, as mulheres recebem 20% a menos do que os homens em todas as áreas; ademais, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aprovou a distribuição igualitária de propaganda entre as cotas de mulheres negras e mulheres brancas. Como, normalmente, as mulheres negras não eram eleitas devido à falta de aportes financeiros em suas campanhas, isso agravava a falta de representatividade negra. Assim, com a correção da distribuição de recursos para divulgação, a Justiça tem caminhado no sentido de reforçar a crença de que é possível mudar os paradigmas sociais, com base em uma cultura que valorize a participação dos indivíduos negros nos espaços de privilégio, em especial no caso das mulheres negras.

Ainda há muito a evoluir na interdisciplinaridade, pois esta evolui em conformidade com a situação política, as atualidades e as notícias de repercussão. Nesse sentido, as questões sociais devem ser pautadas pela reflexão para a construção sociointelectual das jovens negras e brancas diante da dicotomia do feminismo. As discussões sobre gênero e raça são abordadas em todos os espaços, no entanto, faz-se necessária uma organização cada vez mais específica, sempre dando voz àquelas que são alvo de preconceito e retaliação por causa de sua cor e seu sexo, pois apresentam uma visão aprofundada acerca de ambas as experiências de opressão e não podem ser silenciadas.

Nessa conjuntura, pode-se questionar:

- Por que assuntos como sexualidade e gênero são considerados tão ofensivos?

Temas como a sexualidade foram amplamente suprimidos e silenciados e até hoje as pessoas se sentem constrangidas ao dialogar sobre o óbvio, aquilo que todos nós possuímos e exercemos em algum nível ao longo da vida. Para responder tal questionamento, precisamos ter em mente que, historicamente, houve uma construção punitiva relativa à sexualidade feminina advinda das religiões de supremacia masculina, que, por sua vez, pregavam uma visão distorcida sobre o direito e o controle do corpo da mulher, excluindo-a de qualquer nível de poder nas instituições religiosas. No entanto, essas mulheres tinham a obrigação de servir aos sacerdotes.

Esse padrão pode ser percebido em diversas religiões nas quais as mulheres assumem uma imagem de “coadjuvante”, onde elas não detêm uma voz ativa ou altos cargos nas instituições religiosas. Dessa maneira foi se dando forma à construção social daquilo que vem moldando a sociedade há muitos anos. Esses ideais são traduzidos de maneira perigosa em

---

preconceito e rejeição quando enraizados na população. Para esclarecer as dúvidas entre sexualidade e gênero, amplamente confundidas, pode-se mostrar as diferenças envolvidas.

A primeira está ligada à experiência humana e à perspectiva biológica; além disso, perpassa as esferas psicológicas, culturais, sociais e psicológicas do indivíduo, vendo-se ligada à compreensão do prazer obtido mediante o toque, seja com a interação de outro indivíduo ou isoladamente. De modo diferente do sexo, a sexualidade não está diretamente ligada à necessidade de estar em contato físico, pois pode ser despertada de diversas maneiras – ou seja, a sexualidade é individual e íntima naquilo que tange a sensação advinda da experimentação. Muitas pessoas confundem lubricidade com o coito, contudo, o coito é apenas uma das facetas da lubricidade, logo, cada pessoa é protagonista de sua própria sexualidade, que pode ser representada até pela admiração pelo corpo alheio, diante da possibilidade de advir de qualquer disposição de prazer, ou seja, o sexo é uma dimensão que precisa estar atrelada ao autoconhecimento, sendo influenciada pelo laço social que os indivíduos compartilham.

Por outro lado, o gênero é algo formado culturalmente, o que acarreta novos valores e costumes inseridos nas práticas de cada gênero, seja ele feminino ou masculino – nesse sentido, a diferença entre homens e mulheres é construída dentro da sociedade, o gênero não é imutável, pois leva em conta as diferenças anatômicas, comportamentais e estéticas. O contexto social influencia bastante as práticas do gênero, pois a maneira como o indivíduo se percebe e se porta na comunidade onde vive é um reflexo desse contexto.

## **Comunidade LGBTQIA+ no contexto de desigualdade social**

O gênero não pode ver-se restringido ao feminino ou masculino, no entanto, atualmente se registram 31 gêneros diferentes, em sua maioria não conhecidos, ou seja, eles são considerados “invisíveis”. Nesse contexto, a LGTBfobia tem se instaurado no país e, muitas vezes, o tema gênero é visto como um tabu nas escolas. Diversos conflitos surgiram no âmbito político evangélico visando à exclusão do currículo escolar de assuntos que tangem a sexualidade e o gênero.

Até o atual Presidente do Brasil, Jair Bolsonaro considerou a “ideologia de gênero” um dos piores inimigos da democracia dentre tantas mazelas sociais existentes no país. Infelizmente, esse tipo de pensamento ainda se mostra muito forte na população e esse tipo de perseguição no âmbito do ensino se reflete nas estatísticas: estudos nacionais comprovam que nossa sociedade discrimina fortemente a população negra (pretos e pardos), a população feminina e a comunidade LGBTQIA+ (as lésbicas, os gays, os bissexuais, os travestis e os transexuais). Ou seja, a interseccionalidade sobrepõe as prerrogativas da cidadania e dos direitos humanos.

---

Outrora, o homossexualismo era considerado uma doença – esse termo assumia uma conotação patológica que só foi retirada da Classificação Internacional de Doenças (CID) em 1990; até então, as clínicas psicológicas e psiquiátricas tinham aval para desenvolver tratamentos junto aos indivíduos que queriam “reverter o quadro de homossexualismo” para se tornarem heterossexuais. Nesse sentido, procedimentos invasivos e o uso de recursos como choque e espancamento causavam muitos traumas aos “pacientes”.

A chamada “cura gay” seguiu sendo praticada após os anos 1990 e tal invasão do corpo humano foi ilustrada no Equador, em 2013, por Zulema Constante Mera: ela postou em uma rede social que fora sequestrada pelo próprio pai e levada contra sua vontade a uma clínica de “restauração sexual”. Em situação de cativeiro, ela foi submetida a privação de sono, jejum e eletrochoque, além de ver-se obrigada a participar de rituais religiosos com o intento de “curá-la” e “fazê-la esquecer que era lésbica”.

Então, aceitar as diferenças não era uma opção para a família dessa jovem de 21 anos, assim como isso não é considerado por inúmeros assassinos que torturam e matam membros da comunidade LGBTQIA+. Muitas justificativas são apresentadas para alimentar a aversão a esse público, sendo uma das mais comuns a religião, que deveria ser precursora da paz e harmonia, mas que, com frequência, não cumpre esse papel quando o tema é a sexualidade ou o gênero. A bondade de Deus se restringe aos heterossexuais e aos responsáveis por corrigir aquilo que se considera “pecado”, desse modo, a homofobia corresponderia à norma da heterossexualidade compulsória. Friedrich Nietzsche apontou que nossa formação histórico-cultural considera morais as concepções humanas que partem do interesse de guiar a população – ou seja, trata-se da chamada “moral de rebanho”.

A moral de rebanho segue sendo aplicada dentro das igrejas, onde se impõe a “vontade de Deus”. Os indivíduos que se consideram religiosos tendem, paulatinamente, a adotar atitudes tiranas diante daqueles que não concordam com seus valores, no entanto, eles agem de modo submisso e não questionam a autoridade de tais valores. Em alguns países os homossexuais de ambos os sexos ainda podem ser presos. As mortes por motivação de gênero refletem a desmoralização dos direitos humanos nutrida pelo preconceito: a comunidade LGBTQIA+ se vê atacada diariamente. A situação é extremamente preocupante, posto que essa comunidade ainda não é assistida com eficácia pelas autoridades públicas. O índice de homicídios de homossexuais de ambos os sexos é alarmante, no entanto, é considerado pequeno quando levamos em conta o número de pessoas molestadas física e verbalmente, pois 73% da comunidade LGBTQIA+ já sofreu algum tipo de preconceito. De acordo com a ONG Transgender Europe (2020), o Brasil se encontra no topo do ranking mundial de assassinatos violentos de transexuais.

Nessa conjuntura, o Poder Judiciário não trata de forma eficaz os casos de LGBTfobia. A farta jurisprudência brasileira não promove com eficácia as leis que resguardam a comunidade LGBTQIA+. Essa comunidade também se vê injustiçada porque, apesar de

---

haver projetos de lei voltados à defesa dessa comunidade, muitos deles não são aprovados pelo Poder Legislativo. Nesse contexto de injustiça social, no qual se luta pela sobrevivência sem contar com proteção governamental, os desafios decorrentes da LGBTfobia fogem à prerrogativa de que todos somos iguais perante a lei. Perpetua-se a violência inconstitucional e o descaso diante das condições de vida da comunidade LGBTQIA+, que se sente insegura e corriqueiramente se vê obrigada a evitar o tema sexualidade, principalmente no ambiente de trabalho – tal receio reflete o desprezo às pessoas com orientação sexual singular, diferente daquilo que a sociedade como um todo considera “aceitável”.

Se já é difícil uma pessoa transexual ou transgênero conseguir adentrar o mercado de trabalho, imagine-se quão desafiadora se mostra nele permanecer diante de pessoas que a agridem verbalmente no dia a dia laboral. No Brasil, cerca de 40% da comunidade LGBTQIA+ já sofreu discriminação no ambiente de trabalho e aproximadamente 90% dos travestis afirmam permanecer na prostituição por não serem absorvidos pelo mercado de trabalho, mesmo apresentando qualificação para exercer grande parte das profissões formais. A discriminação de gênero ocorre em todas as esferas sociais, porém, quando afeta as condições financeiras de populações específicas, isso precariza seus modos de vida. Em suma, hodiernamente, as empresas ainda não proporcionam oportunidades de atuação ativa e visibilidade social à comunidade LGBTQIA+.

Grande parte das empresas evita abertamente a contratação de membros da comunidade LGBTQIA+ para cargos de chefia. Embora os motivos não sejam de conhecimento público, em geral, a elite empreendedora brasileira adota a identidade de gênero como justificativa para as remotas chances dos membros dessa comunidade competirem em condições de igualdade no mercado de trabalho. Tal violência de gênero massacra essa população específica. A ausência de oportunidades de emprego formal nesse contexto não é considerada um problema pelo Governo Federal, mesmo que a Constituição da República Federativa do Brasil (Constituição Federal [CF], 1988) explicita o contrário em seu art. 5º, *caput*:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

A falta de credibilidade da comunidade LGBTQIA+ no âmbito da administração pública fere os princípios da cidadania. Além dos inúmeros impactos negativos dessa realidade social em termos de direitos humanos, submeter determinados cidadãos brasileiros à marginalização afeta não só a economia: tendo em vista que a comunidade LGBTQIA+ é obrigada a lutar por sua sobrevivência até de formas ilegais, isso gera demandas de

---

natureza policial e judicial que custam muito caro ao país como um todo. Mesmo buscando evitar qualquer tipo de conflito, a comunidade LGBTQIA+ luta ativamente contra cenários de violência de todo gênero e grau, desemprego, abandono parental etc. diretamente decorrentes da LGBTfobia.

Na Cidade de São Paulo, cerca de 60% da comunidade LGBTQIA+ se vê parcial ou totalmente rejeitada pela família. Tal rejeição chega a motivar práticas de despejo e esses indivíduos não são aceitos se veem em situação de rua – é nesse momento tão difícil que muitos jovens adentram o caminho das drogas e da prostituição.

Esse panorama evidencia a urgência da criação e adoção de políticas públicas voltadas à inclusão de gênero e à proteção integral à dignidade humana: faz-se necessário buscar saídas para a comunidade LGBTQIA+ porque a extrema desmoralização vivenciada por essa população específica tem gerado índices alarmantes de estresse e sofrimento crônico, que, por sua vez, têm causado aumento dos casos de suicídio. Estima-se que os jovens da comunidade LGBTQIA+ pensam 3 vezes mais em suicídio em comparação com os jovens heterossexuais e o que assusta ainda mais é o fato de que eles apresentam 5 vezes mais chances de colocar tal pensamento em prática. Cenários de violência de todo gênero e grau levam inúmeros membros da comunidade LGBTQIA+ a se sentirem indignos de viver. O preconceito e a rejeição que pautam a LGBTfobia escancaram a falência da cidadania em situações que variam desde o *bullying* na infância até os assassinatos marcados pelo ódio reportados pela mídia. Além disso, os indivíduos trans são agredidos verbal ou fisicamente nas ruas pelo simples fato de identificarem-se com um gênero diferente daquele com que nasceram biologicamente e a sociedade como um todo encontra inúmeras justificativas que levam à persistência de tal realidade. Assim, faz-se necessário encontrar caminhos para a inserção desse grupo tão marcado pela discriminação no cenário econômico e social do país.

Iniciativas de redistribuição de renda se mostrariam um fator de suma importância para que o Governo Federal sinalize algum tipo de esforço para diminuir os índices de marginalização da comunidade LGBTQIA+, por meio de políticas públicas que levem efetivamente à participação em condições de igualdade nos diversos cenários de emprego formal, empreendedorismo e desenvolvimento técnico, acadêmico e científico. Ao invés disso, essa comunidade segue em sua incansável luta para conquistar respeito e visibilidade social, uma vez que o único tipo de protagonismo que pode ser assumido por ela é observado nas ruas das metrópoles, dedicando-se a práticas de prostituição, uma decorrência direta do preconceito enraizado na população, que não aceita o exercício da cidadania e das diversas identidades de gênero englobadas pela comunidade LGBTQIA+.

Além de todas essas questões, ainda há uma gama de possibilidades no que tange à interseccionalidade, visto que as situações de vulnerabilidade se somam e a injustiça social aumenta em nosso país, incluindo outros fatores não considerados aqui, como os

---

diversos tipos de deficiência, a xenofobia, o preconceito religioso etc. Cabe evidenciar que as modalidades de opressão não competem entre si para definir qual é a mais prejudicial, porém, aquelas consideradas mais graves se inserem em um contexto histórico sedimentado.

Faz-se necessária uma ampla articulação político-social para o enfrentamento da discriminação vivenciada pela comunidade LGBTQIA+. Em geral, a legislação brasileira é considerada muito bem formulada ao ser comparada à legislação de outros países, no entanto, há um longo caminho entre a elaboração dos projetos de lei e sua aplicação e fiscalização. Além do precário cumprimento de nossas leis, admite-se que nossas políticas públicas não conseguem atingir as diversas problemáticas que envolvem os grupos sociais mais vulneráveis. Brechas na legislação vigente para o combate ao racismo e à discriminação de gênero, por exemplo, viabilizam deturpações socioculturais que colocam em risco a dignidade e os direitos humanos de milhões de brasileiros.

Traçar e mapear as vulnerabilidades é uma medida indispensável para diminuir as injustiças sociais, principalmente aquelas que afetam indivíduos cujos direitos garantidos pela CF (1988) são violados em decorrência de ideologias contrárias aos princípios da democracia. Segundo Danièle Kergoat (2012, p. 20), “[há] necessidade de pensar conjuntamente as dominações”, a fim de não contribuir com a persistência das injustiças sociais. De fato, muitas pessoas não têm ciência de que podem recorrer aos órgãos públicos para enfrentar questões sociais e, muitas vezes, tais instituições excluem abertamente a diversidade e a pluralidade de gênero, pautando-se por condutas de discriminação e preconceito. Ao deixar de cumprir suas obrigações, o Poder Público que vai contra aquilo que dispõe o art. 3º da CF (1988):

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

As divisões são importantes para que possamos visualizar de modo integral como as minorias se sedimentam e, ao mesmo tempo, se agrupam. Quando auxilia um subgrupo que enfrenta vulnerabilidades simbólicas, o Governo Federal se sensibiliza diante da interseccionalidade, como se acolhesse todas as minorias que esses indivíduos representam em nossa sociedade.

---

Segundo Carla Akotirene (2019), intelectual feminista e negra, não é possível falar sobre classe sem dialogar sobre raça, porque esses termos apresentam contribuição e influência mútua. Por muito tempo, a visão eurocêntrica definiu como os países deveriam enxergar as pessoas negras, encarcerando sua expressão, sua religião e sua cultura. Ademais, Akotirene (2019) relata a realidade das comunidades periféricas que, em sua maioria, veem-se abandonadas à própria sorte. A autora traça um panorama da realidade que vivenciou – na qual a comunidade negra se encontra exposta a vulnerabilidades principalmente devido às suas condições econômicas. Com frequência, a família negra de baixa renda é representada por uma mãe solo e um pai preso, privando-se os filhos de paternidade presencial e afetiva.

No Brasil, trata-se de fato irrefutável que os negros apresentam maiores chances de ser presos do que os brancos. Senão, vejamos. Cerca de 53% da população brasileira é negra ou parda, no entanto, cerca de 61% dos presidiários do país são pretos ou pardos, ao passo que aproximadamente 37% são brancos. A desigualdade estrutural é estabelecida quando o Governo Federal viabiliza, direta ou indiretamente, a manutenção de uma dinâmica de vida na qual as crianças e os adolescentes pretos ou pardos vivenciam os diversos tipos de omissão por parte do Estado, promovendo um ciclo de violência sem luz no final do túnel.

Outro aspecto se refere à desestruturação familiar como um dos fatores determinantes de violência em áreas periféricas. As dificuldades de sobrevivência acabam gerando conflitos intrafamiliares e, muitas vezes, a monoparentalidade se torna um grave problema, potencializado pela necessidade de trabalho excessivo por parte do chefe de família – um número cada vez maior de mulheres tem assumido esse papel. Isso acaba permitindo que as crianças e os jovens sejam “criados pelas ruas”, aumentando sua vulnerabilidade diante do consumo de drogas e da criminalidade.

O crime não tem classe social, mas as pessoas de maior poder aquisitivo tendem a optar por crimes cometidos sem o uso de violência, visando a obter lucros cada vez maiores – algumas modalidades desse tipo de crime são denominadas “crime do colarinho branco”. Em contrapartida, as comunidades mais pobres apresentam maior incidência de crimes violentos.

Por outro lado, as mulheres negras, além de verem-se afetadas pelas estruturas de opressão citadas, precisam tornar-se chefes de família muito precocemente e isso envolve outros problemas sociais. Estima-se que a cada 100 mães solo, 28 das brancas não contam com acesso ao saneamento básico, enquanto 42 das negras não dispõem dele. A desigualdade entre as mães solo brancas e negras também se estende à falta de acesso à internet e à educação. Isso vai ecoando no âmbito das famílias ao longo dos anos.

Akotirene (2019) relata, ainda, casos de preconceito religioso dentro das penitenciárias, onde, muitas vezes, as mães e os pais de santo se veem obrigados a passar por vistoria íntima, ao passo que os padres não se submetem a tal protocolo com a mesma frequência,

---

contribuindo para a solidificação de um preconceito instrucional: antes de tudo, o negro é considerado suspeito e privilegia-se a religião cristã representada pelo homem branco.

Ainda segundo Akotirene (2019), as questões de gênero e raça servem de base para reforçar as características das classes sociais. Nesse sentido, focar um aspecto específico em detrimento dos demais equivale a desconsiderar toda a estrutura de poder por trás de cada tipo de opressão. Pode-se afirmar que a relação entre ser negro e pobre ainda prevalece no país, uma vez que cerca de 75% dos negros se encontram entre os mais pobres e 75% dos brancos se encontram entre os mais ricos. Nessa conjuntura, é inegável que a democracia ainda tem uma dívida histórica com a população negra – exaustivamente explorada.

A população negra é marcada até os dias de hoje pela desigualdade socioespacial: uma maioria negra ocupa as periferias, as cadeias e o submundo das drogas. Foucault (2009) aponta que o Estado manipula, controla e domestica os indivíduos dentro da sociedade. Tal atitude é essencial para manter os nocivos mecanismos de poder em pleno funcionamento.

Foucault (2009) acredita que, para manter seu poder sobre as massas, o Estado precisa cultivar a concentração de poder, não só mediante leis punitivas, mas por meio de sua estrutura de repressão, disciplinando a população para evitar revoltas. Nesse sentido, as iniciativas de manutenção da disciplina se mostram amplamente difundidas em nosso cotidiano (p. ex., na escola, na indústria, na prisão etc.).

Segundo Cialdini (2012), as ações, os costumes e os hábitos coletivos se mostram fortes por serem regidos pelos princípios da aprovação e validação social. Logo, vemos expostos ao “efeito manada”, caracterizado por reações automáticas que influenciam os indivíduos do grupo a tomarem decisões ou tornarem-se simpáticos a determinadas causas sem necessidade de razão lógica, basta que os demais concordem com as decisões tomadas. Esse tipo de atitude se mostra fundamental para a sobrevivência das mais variadas espécies, no entanto, assume contornos prejudiciais quando as normas compartilhadas pelas massas englobam preconceitos referendados por autoridades. Faz-se necessário rever nossos paradigmas e questionar como chegamos aos atuais níveis de perseguição de gênero, classe e raça que constituem o contexto de interseccionalidade focado neste artigo.

Sobre essa ótica, a exploração e humilhação dos negros foi costumeiramente reforçada pela ideia de que eles são inferiores, criando-se um processo de estigmatização de sua capacidade. Goffman (1982) coloca que o estigma pode ser considerado tanto uma característica negativa que um sujeito carrega quanto a falta de alguma característica que seria desejada socialmente – a própria moda se baseia em estigmas para atrair as massas.

Em síntese, percebe-se que a interseccionalidade se encontra presente em todas as estruturas de poder, pois estas não constituem uma categoria única. Diversos aspectos se

---

combinam a fim de sustentar o controle social, tendo em vista que o ato de traçar aquilo que é desejável, certo e louvável exclui, automaticamente, dezenas de outras características, que se tornam alvo de rejeição.

## Conclusão

As políticas públicas devem partir das necessidades sociais, assim, alcançar os indivíduos mais fragilizados deve fazer parte da agenda do Governo Federal. Cotas de inclusão voltadas a mulheres negras, por exemplo, assumem um duplo sentido de correção da desigualdade, bem como contratar homens negros que façam parte da comunidade LGBTQIA+. Defendemos que o Poder Público deve reconhecer o leque da diversidade e desigualdade existente em nosso país para tentar proporcionar maior igualdade de oportunidades. Incentivar as empresas a contratar pessoas que fazem parte de subgrupos marginalizados (p. ex., via isenções fiscais) poderia ser uma forma de inserir esses indivíduos no mercado de trabalho, aumentando seu acesso à educação e a outros direitos constitucionais.

Para Sartre (1997), a existência precede a essência humana, assim, sob essa lógica, primeiro nós existimos no mundo e nos descobrimos para só depois nos definirmos. Logo, o apagamento forçado da identidade das minorias ressalta o estado patológico de uma sociedade democrática que se nega a reconhecer a liberdade como um direito constitucional. Sartre (1997) indica que o construir-se é algo totalmente subjetivo, o indivíduo faz escolhas e assume a responsabilidade por seus atos sem que Deus assim determine. Os conflitos discutidos neste artigo têm o controle como denominador comum, uma clara necessidade de subjugar o outro para se tornar superior, levando à formação de uma sociedade tão desigual e tão injusta como a brasileira.

O conceito de interseccionalidade engloba questões de gênero e classe indispensáveis para a plena compreensão de nossas fraquezas e preconceitos enquanto nação. Ainda temos muito a superar nesse sentido, porém, isso não será viável se tais enfrentamentos não forem assumidos de modo conjunto. Nossas vulnerabilidades de gênero e raça, correlacionadas às nossas estruturas de poder e classe, abrangem fatores que persistem em marcar negativamente nossa democracia, como a (in)visibilidade e o (des)prestígio social, bem como a (má) distribuição de renda e a (des)igualdade socioespacial.

---

## Referências bibliográficas

- Akotirene, C. (2019). *Interseccionalidade*. São Paulo, SP: Pólen.
- Alves, I. (2018). *A solidão te cor: o sofrimento das mulheres negras no Brasil*. Recuperado de <https://observatorio3setor.org.br/carrossel/a-solidao-tem-cor-o-sofrimento-das-mulheres-negras-no-brasil/>
- Almeida, D.R.F.; Alves, M.A. (2016). *Gênero e Interseccionalidade nas Políticas Públicas*. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Relatório). Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/relatorio\\_final\\_-\\_2016\\_-\\_daniela\\_regina.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/relatorio_final_-_2016_-_daniela_regina.pdf). Acesso em: 08 jan. 2021.
- Bilge, S. (2009), “Théorisations féministes de l’intersectionnalité”. *Diogenes*, 1 (225): 70-88.
- Chauí, M. (1995). Cultura política e política cultural. São Paulo: *Estudos Avançados* 9 (23):.71-84.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Cialdini, R.B. (2012). *As Armas da Persuasão*. Editora Sextante.
- Crenshaw, K. (2002). Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 10, (1), 171-188.
- Crenshaw, K.; Mays, V.; T.; Carbadó, D.W. (2013). Intersectionality: Mapping the Movements of a Theory. *Du Bois Rev.* Fall; 10(2): 303-312.
- Deutsche W. – Made for Minds (2020). In: Ribeiro, D. “O racismo estrutura a sociedade brasileira, está em todo lugar”. (Entrevista). Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/o-racismo-estrutura-a-sociedade-brasileira-est%C3%A1-em-todo-lugar-diz-djamila-ribeiro/a-55719876>. Acesso em: 04 jan. 2021.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2019). *Atlas da violência 2019*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Foucault, M. (2009). *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Gil, A.C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- Goffman, E. (1988). *Estigmas, Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada*. Rio de Janeiro, Editora Guanabara Koogan. S.A.
- Kergoat, D. (1978), “Ouvriers = ouvrières? Propositions pour une articulation théorique de deux variables: sexe et classe sociale”. *Critiques de l'Économie Politique*, 5: 65-97, nova série.

---

Organização das Nações Unidas (ONU). (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 08 jan. 2021.

Sartre, J.-P. (1997). *O ser e o nada: ensaio de ontologia fenomenológica*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Transgender Europe. (2020). *TGEU publica breve guia para monitorar a violência anti-trans*.

Disponível em: <https://tgeu.org/brief-guide-to-monitoring-anti-trans-violence/>. Acesso em: 04 jan. 2021.

## Para citar este artigo:

### Norma A – ABNT

PORDEUS, M. P.; VIANA, R. A. Feminismo, desigualdade de gênero e LGBTfobia: a interseccionalidade das minorias no Brasil. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 11, n. 26, p. 113-131, 2021.

### Norma B – APA

Pordeus, M. P., & Viana, R. A. (2021). Feminismo, desigualdade de gênero e LGBTfobia: a interseccionalidade das minorias no Brasil. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 11(26),113-131.

### Norma C – Vancouver

Pordeus MP, Viana RA. Feminismo, desigualdade de gênero e LGBTfobia: a interseccionalidade das minorias no Brasil. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2021 [cited Mar-Dec 4, 2020];11(26):113-131. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/4651>

# Os Direitos Humanos como primado de um sentido holístico de Educação para o Desenvolvimento em Contexto de Multiculturalidade

**Filipe Silvino de Pina Zau**

*Doutor em Ciências da Educação pela Universidade Aberta de Lisboa - Portugal*

*Reitor da Universidade Independente de Angola*

*filipezau@gmail.com*

## Resumo

A história e as culturas africanas não são conhecidas pelos antigos países colonizadores europeus, nem pelos países que têm uma elevada taxa de afrodescendentes na sua população, devido ao tráfico negreiro, que, no Brasil, terminou com a “Lei Eusébio de Queirós”, de 4 de Fevereiro de 1850. Actualmente, o papel socioeconómico e cultural dos negros no desenvolvimento das antigas sociedades escravocratas, não é relatado nas historiografias oficiais desses países e permanece o discurso da “raça”, como justificação da escravatura e do próprio tráfico de escravos. A globalização fez crescer as desigualdades que existiam entre os países ricos e os países pobres, assim como as desigualdades no interior de cada sociedade, com uma elevada perda de valores necessários ao primado da paz, da democracia, do Estado de direito, da justiça social e dos direitos humanos. As novas gerações terão de ser formadas, no contexto de um sentido amplo de educação para a solidariedade e para o desenvolvimento, que torne possível o progresso económico e o bem-estar social, a partir do respeito ao direito de ser diferente em cada sociedade.

**Palavras-chave** direitos humanos; multiculturalismo; sentido holístico de educação para o desenvolvimento; bem-estar social.

---

## Human rights as prime of a holistic sense of development education in a context of multiculturality

### Abstract

African history and cultures are not known to the former European colonizing countries, nor to the countries that have a high rate of African descent in their population, due to the slave trade, which in Brazil ended with the “Eusébio de Queirós Law” of February 4, 1850. At present, the socioeconomic and cultural role of black men in the development of former slave societies is not reported in the official historiographies of these countries and the discourse of “race” remains as a justification of slavery and for the slave trade itself.

Globalization has increased the inequalities that already existed between rich and poor countries, as well as inequalities within each society, with a high loss of values necessary for the primacy of peace, democracy, the rule of law, social justice and human rights. The new generations will have to be formed in the context of a broad sense of education for solidarity and development that makes economic progress and social welfare possible, with respect for the right to be different in each society.

**Key words** human rights; multiculturalism; holistic sense of development education; social welfare.

## Los derechos humanos como primacía de un sentido holístico de educación para el desarrollo en un contexto multicultural

### Resumen

La historia y las culturas africanas no son conocidas por los países ex colonizadores europeos, ni por los países que tienen una alta tasa de afrodescendientes en su población, debido a la trata de esclavos, que en Brasil terminó con la “Ley Eusébio de Queirós”, de 4 de febrero de 1850. Actualmente, el papel socioeconómico y cultural de los negros en el desarrollo de las antiguas sociedades esclavistas no se reporta en las historiografías oficiales de estos países y permanece el discurso de la “raza”, como justificación de la esclavitud y la propia trata de esclavos. La globalización ha aumentado las desigualdades que existían entre países ricos y pobres, así como las desigualdades dentro de cada sociedad, con una alta pérdida de valores necesarios para la primacía de la paz, la democracia, el estado de derecho, la justicia social, y derechos humanos. Las nuevas generaciones deberán ser formadas, en el contexto de un sentido amplio de educación para la solidaridad y el desarrollo, que posibilite el progreso económico y el bienestar social, basado en el respeto al derecho a ser diferente en cada sociedad.

**Palabras clave** derechos humanos; multiculturalismo; sentido holístico de la educación para el desarrollo; bienestar social.

---

## Les droits de l'homme comme primauté d'un sens holistique de l'éducation pour le développement dans un contexte multiculturel

### Résumé

L'histoire et les cultures africaines ne sont pas connues des anciens pays colonisateurs européens, ni des pays qui ont un taux élevé d'Afro-descendants dans leur population, en raison de la traite négrière, qui au Brésil s'est terminée par la «loi Eusébio de Queirós», de 4 février 1850. Actuellement, le rôle socio-économique et culturel des Noirs dans le développement des anciennes sociétés esclavagistes n'est pas rapporté dans les historiographies officielles de ces pays et le discours de la "race" demeure, comme justification de l'esclavage et de la traite des esclaves elle-même. La mondialisation a accru les inégalités qui existaient entre les pays riches et pauvres, ainsi que les inégalités au sein de chaque société, avec une forte perte des valeurs nécessaires à la primauté de la paix, de la démocratie, de l'état de droit, de la justice sociale et les droits de l'homme. Les nouvelles générations devront être formées, dans le cadre d'un sens large de l'éducation à la solidarité et au développement, qui rend possible le progrès économique et le bien-être social, basé sur le respect du droit à la différence dans chaque société.

**Mots-clés** droits humains; multiculturalisme; sens holistique de l'éducation pour le développement; aide sociale.

### Introdução

África é um continente que se afirma ter sido “descoberto” pelos europeus. Porém, os povos colonizados não se encontravam perdidos, nem necessitavam de nenhum reconhecimento da sua humanidade, nem de nenhuma ratificação da sua identidade.

As independências em África começaram na Líbia (1951), depois no Egipto e no Sudão (1952), mais tarde, em Marrocos e na Tunísia (1956), no Ghana (1957) e na Guiné Conacri (1958). Em 1960, surgem as independências da Nigéria, da Somália, do Gabão, do Senegal, do Mali, da Costa do Marfim, do Benin, do Níger, do Burkina Faso, do Chade, de Madagáscar, da Somália, da Mauritânia, do Togo, dos Camarões, da República Centro Africana, da República do Congo e da República Democrática do Congo (ex-Zaire).

Posteriormente tornaram-se independentes: a Serra Leoa (1961), a Argélia, o Burundi, o Ruanda e o Uganda (1962); o Malawi, a Zâmbia e a Tanzânia (1964); a Gâmbia e, unilateralmente, pela minoria branca, a Rodésia do Sul, hoje, Zimbabwe; o Quénia, o Botswana e o Lesotho (1966); a Swazilândia, as Ilhas Maurícias, a Guiné Equatorial (1968) e Marrocos, em 1969.

Em 1973, a Guiné-Bissau, foi o primeiro País Africano de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) a tornar-se independente e, em 1975, também Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe, Moçambique e Angola, tal como as Comores. Podemos constatar, que os PALOP foram dos últimos a adquirir a sua autonomização política.

---

## Um olhar externo sobre África e os africanos

As abordagens sobre África são normalmente analisadas como um todo e não de forma diferenciada, como se não houvesse no continente africano diferentes países, com diferentes culturas e diferentes idiomas. O filósofo africano Kwame Anthony Appiah, um ghanês, filho de um ex-deputado negro do Ghana e de uma inglesa, chama a atenção para a ideia errada que se tem de África como um todo, como “a single continuum”; ou seja, um continente racialmente negro. Para ele, esta ideia é reducionista e foi desenvolvida pela cultura ocidental no século XIX, sendo depois apropriada pelos pan-africanistas, que usaram um discurso invertido da “raça”. (APPIAH, 1992, pp.242-243).

Contesta também a ideia, que considera igualmente reducionista, da existência de uma única arte africana, um outro rótulo desenvolvido no Ocidente e afirma que

“[...] a raça, uma experiência histórica comum ou uma metafísica compartilhada, pressupõe falsidades sérias demais para que as ignoremos: [...] Muitas vezes, quem diz isto – quem nega a realidade biológica das raças ou a verdade literal de nossas ficções nacionais – é tratado pelos nacionalistas e pelos ‘adeptos da raça’, com se estivesse propondo o genocídio ou a destruição das nações, como se, ao dizer que literalmente não existe uma raça negra, tivesse obliterado todos aqueles, que afirmam ser negros [...]. Sou aplicado o bastante para me sentir atraído pela enunciação da verdade, mesmo que o mundo venha abaixo; e sou animal político o bastante para reconhecer, que há lugares em que a verdade prejudica mais do que ajuda.” (*Idem*, p.243).

A ideia de África apresenta também um conjunto de opiniões caracterizadas pelo negativismo. Elikia M'Bokolo, um dos mais destacados intelectuais africanos da actualidade, resumiu-as do seguinte modo:

“Desmoronamento do Estado; fragmentação do território (que havia sido construído com muito trabalho pela colonização e que se encontra agora repartido em enclaves bélico-mineiros); vida precária dos indivíduos (com poucas garantias de segurança imediata e futura, isenta dos direitos mais fundamentais); agravamento das clivagens sociais nos diferentes campos político-militares; angustiante estado de pobreza sem fim à vista, onde a capacidade de sobrevivência é levada ao extremo; etnização das relações sociais e das alterações na vida política [...] (M'BOKOLO, 2001, Prefácio, *in*, GONÇALVES, 2003, p.7).

---

Tudo isto é verdade, mas já não é verdade, que estes aspectos são exclusivos da realidade sociológica africana. Ainda a propósito de opiniões negativas sobre África e o seu futuro, há também quem refira, que diferentes discursos académicos criam mundos de pensamento, nos quais as pessoas concebem a sua própria identidade. Daí que os antropólogos ocidentais e missionários tenham criado distorções, não só em relação aos que vieram de fora, mas também em relação aos próprios africanos, ao procurarem compreendê-los. (JEWSIEWICKI, *in*, MUNDIMBE, 1988, contra-capá). *Gnose* significa procurar para conhecer, inquirir, métodos de conhecimento, investigação e chegar ao conhecimento com alguém. *Gnose* é diferente de doxa ou opinião, pelo que *gnose* não se deve confundir com *episteme*, entendida, quer como ciência, quer como uma configuração intelectual geral.<sup>1</sup>

“Identidade e alteridade são sempre dadas a outros, assumidas por um Eu ou Nós-sujeito, estruturadas em diferentes opiniões e expressas ou silenciadas de acordo com desejos pessoais face a uma *episteme*”. (MUNDIMBE, *op. cit.*, p.ix)

Daí se torne necessário considerar, que as identidades culturais não devem ser concebidas como rígidas e imutáveis, mas processos de identificação que se estabelecem num determinado tempo e espaço, dando origem a uma sucessão de autocriações constantes que, de uns tempos para outros, se configuram. Assim sendo, “(...) é necessário conhecer quem pergunta pela identidade, em que condições, contra quem, com que propósitos e com que resultados.” (GONÇALVES, *op. cit.*, p.12).

Muitos dos conflitos de identidade não estão associados a questões de carácter essencialmente cultural, mas, sim, ideológico, que Edgar Morin define como mapas:

“[...] ou estão próximos da realidade, quando são receptivas à absorção de novas informações; ou, então, criam sistemas imunológicos, mais ou menos eficazes e aproximam-se dos toscos mapas medievais, que representavam o mundo de forma imaginativa e fantasiosa. (MORIN, *cit. in*, CARMO, 1997, p.134).

---

<sup>1</sup> Valentin Mudimbe nasceu na República Democrática do Congo. É filósofo e professor de literatura na Duke University, no Estado da Carolina do Norte, nos Estados Unidos da América

---

## Fundamentação teórica Em redor dos Direitos Humanos

Um dos maiores registos de respeito pelos direitos civis e humanos em África está relacionado com Nelson Mandela,<sup>2</sup> que afirmou:

“Eu lutei contra a dominação branca e lutei contra a dominação negra. Eu tenho prezado pelo ideal de uma sociedade democrática e livre, na qual todas as pessoas possam viver juntas em harmonia e com iguais oportunidades. É um ideal pelo qual eu espero viver e que eu espero alcançar. Mas caso seja necessário, é um ideal pelo qual eu estou pronto para morrer”. (in, <https://www.ebiografia.com>)

Também, em uma outra oportunidade, reforçou as razões deste seu posicionamento e simultaneamente consagrou a importância do papel da educação, na obtenção do primado dos direitos humanos:

“Ninguém nasce odiando outra pessoa pela cor da sua pele, pela sua origem ou ainda pela sua religião. Para odiar as pessoas precisam aprender e se podem aprender a odiar, podem ser ensinadas a amar, pois o amor chega mais naturalmente ao coração humano do que o seu oposto. A bondade humana é uma chama que pode ser oculta, jamais extinta”. (in, <http://pensador.uol.com.br/frase/MzYONzkx/>).

A educação representa a única forma de mudança de atitude nas pessoas, porque o processo sistematizado de transmissão de conhecimentos, hábitos e valores provoca mudanças nas pessoas e estas, por sua vez, tendem a mudar as sociedades.

Também a activista paquistanesa Malala Yousafzai, a pessoa mais nova a ser laureada com um Prémio Nobel, conhecida pela luta que empreende em prol dos direitos das mulheres e pelo acesso destas à educação na sua terra natal, no actual contexto de violência extrema levada a cabo, em todo o mundo, por grupos armados que afirmam actuar em nome de uma dada religião, afirmou: “com armas você mata terroristas; com educação você mata o terrorismo”. (<https://pratique/obemhoje.com/tag/educacao>).

Para além desta razão específica, muitas outras concorrem para a mudança através da promoção da pessoa humana e da sua integração na sociedade. O sociólogo português Hermano Carmo refere que, nos dias de hoje, a abordagem sobre os direitos humanos

---

<sup>2</sup> Nelson Mandela, um dos mais importantes líderes da África Negra, foi o vencedor do Prémio Nobel da Paz em 1993, por se ter dedicado à luta contra o “apartheid” e ter sido preso, julgado e condenado à prisão perpétua, em 1964, tendo sido libertado 26 anos depois de cumprida a pena, por pressão da Comunidade Internacional.

---

constitui uma *exigência* e também um *recurso* da comunidade internacional: uma *exigência*, face à necessidade de os sistemas políticos se sentirem na obrigação de adoptarem e respeitarem um quadro axiológico normativo de referência cada vez mais conceptual; e um *recurso*, face às eventuais resistências internas dos governos, face às reformas que se queiram implementar e que a comunidade internacional, a partir do exterior, as pode legitimar.(CARMO, 2011, pp.114-115).

Na realidade, os direitos humanos foram formalmente emergindo, na Europa, a partir do Direito Internacional Público, face ao desafio de grupos sociais dominados por grupos dominantes. (GALTUNG, 1994, p.226; *cit. in*, CARMO, 2011, p.115). Mas, os direitos humanos também se foram impondo com fundamentação religiosa, por toda a parte e em todas as épocas, criando um lastro normativo capaz de permitir as primeiras tentativas de os universalizar. Em prol dos direitos humanos, Galtung considera a existência de uma geração zero, onde a Igreja desafiou a aristocracia; de uma primeira geração, onde a burguesia desafiou a aristocracia; de uma segunda geração, onde os camponeses e trabalhadores industriais desafiaram a burguesia; e de uma terceira geração, onde mulheres, crianças, diversos povos oprimidos e a própria Natureza desafiaram a tecnocracia. De acordo com esta evolução, os direitos humanos se foram afirmando, em três grupos distintos, ainda que indivisíveis e interdependentes:

- Direitos civis e políticos (geração azul): “direito à vida, a um julgamento justo, à privacidade, à liberdade de reunião, de expressão e de religião.” (HEGARTY,1999, p.28; *cit. in*, CARMO,2011, p.116).

- Direitos económicos e sociais (geração vermelha): “direito ao trabalho, ao abrigo, à alimentação, à segurança social e aos cuidados de saúde.”

- Direitos de solidariedade (geração verde): “direitos colectivos ou de grupo (...) incluem o direito à autodeterminação, (...) ao desenvolvimento, dos povos indígenas à sua identidade, o direito a um ambiente protegido e à paz.”

Contudo, ainda segundo Ângela Hegarty,

“ [...] foi o holocausto e o facto de a Alemanha ter sido capaz de cometer atrocidades contra milhões dos seus próprios cidadãos, nos anos 30, com pouca interferência de outras nações, que acabou por empurrar a comunidade internacional para a codificação de regras para proteger os direitos do homem.”

Foi assim que surgiu um reforço normativo, que, ao procurar viabilizar os princípios aprovados na Carta das Nações Unidas de 1945, levou à aprovação dos seguintes diplomas:

- *A Declaração Universal dos Direitos do Homem* (1948), que, nos seus 30 artigos garante um conjunto de direitos civis e políticos (1-21) e reconhece vários direitos económicos, sociais e culturais (22-30). Apesar de bastante vaga nas suas disposições

---

constitui uma espécie de *Magna Carta do Mundo* ou, como foi descrita pelo Papa João Paulo II, “a pedra angular das Nações Unidas”;

- Os *Pactos Internacionais para os Direitos Cívicos e Políticos e sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais* (1966), que procuram clarificar a Declaração Universal;

- A *Declaração e Programa de Acção de Viena* (1993), que afirma a interdependência dos direitos humanos e o seu igual valor, que consagra diversos direitos colectivos, como os das mulheres e explica diversos modos de os monitorizar. (*Idem*, p.p.27-30).

## Direitos humanos e tráfico negreiro

Grande parte dos grupos sociais dos países africanos subsaarianos esteve sujeito ao tráfico negreiro. Por exemplo, até meados do século XIX, a economia de Angola dependia ainda de um intenso tráfico de escravos, que eram embarcados nos portos de Luanda e Benguela, sobretudo, com destino ao Brasil, donde quase todos os produtos eram importados, incluindo a aguardente, a pólvora, a carne seca e a madeira para as construções. De Portugal, Angola recebia soldados e um considerável número de deportados condenados por delito comum ou por razões de consciência (judeus e adeptos da reforma protestante). Chegados a Angola, estes deportados passavam a dedicar-se à actividade militar, ao comércio e ao tráfico de escravos.

Face à pressão da Inglaterra, um país que, desde meados do século XVIII, deu início à revolução industrial e apesar de o dia 10 de Dezembro de 1836 ser, em Portugal, um marco de referência para os legisladores, no que respeita à abolição do tráfico negreiro, só entre 1845-1848 se começaram a sentir os efeitos da sua aplicação prática. Um tratado anglo-português de Julho de 1842 estipulou que o tráfico que utilizasse barcos portugueses, seria considerado como acto de pirataria (ALEXANDRE, 1979, p.28). Mas como contrabandeando se ganhava mais, do que quando o comércio de escravos era feito sob cobertura legal, este veio a aumentar consideravelmente, até à primeira metade do século XIX.<sup>3</sup> Entre 1845-1848, começou a diminuir lentamente, ameaçando, por vezes, conseguir alguma recuperação. Até que, através da Lei brasileira de 4 de Setembro de 1850 (também conhecida por Lei Eusébio de Queirós), a importação de escravos para o Brasil acabou por ser também considerado acto de pirataria.

“A partir desta altura o tráfico passava a ser um contrabando perigoso para os traficantes, isto é, para a maioria dos comerciantes e das casas das grandes mestiças das praças de Luanda e de Benguela e para aqueles seus clientes que se atrevessem a correr os riscos de forçar o ‘bloqueio’ naval” (*Ibidem*).

---

**3** Valentim Alexandre também refere que uma das grandes figuras de Luanda ligada ao tráfico de escravos foi D. Ana Joaquina dos Santos Silva, onde uma réplica do seu palácio se encontra hoje na baixa de Luanda.

---

Curiosamente, Eusébio de Queirós Coutinho Matoso da Câmara, magistrado, ministro da Justiça (1848-1852) e autor da lei que, no Brasil, reprimiu o tráfico de escravos, nasceu em São Paulo de Luanda (reino do Ndongo ou reino de Angola), em 1812 e faleceu no Rio de Janeiro, em 7 de Maio de 1868. (BETHELL, 1970, p.340; *cit in*, PÉLISSIER, 1986, p.87). Quer o seu avô e o seu pai, exerceram ambos os cargos de ouvidor-geral da Comarca de Angola, em Luanda. (*in*, <http://pt.wikipedia.org>).

O tráfico negreiro e a exterminação dos índios constituem, sem dúvida alguma, dois dos maiores holocaustos já alguma vez praticados contra a humanidade, uma realidade factual que, as ex-potências coloniais e as sociedades escravocratas por elas criadas preferem silenciar, ignorando, até, na sua historiografia oficial, a contribuição dos negros nos seus respectivos processos de desenvolvimento. Tal se deve a um forte preconceito, criado, sobretudo, no início na segunda metade do século XIX, após o francês Arthur de Gobineau ter publicado o seu intitulado “Ensaio sobre a desigualdade das raças humanas”. (GOBINEAU, 1985; *cit. in*, ANDRADE, 1997, p.58).

Nesse seu trabalho, o conde de Gobineau divide a espécie humana em diferentes “raças” (negra, amarela e branca), cada uma delas com caracteres permanentes que, em sua opinião, seriam transmitidos de forma hereditária. Obviamente, uma teoria desprovida de qualquer cientificidade, mas que servia para justificar o hediondo tráfico negreiro, que tinha sido levado a cabo, de forma oficial, até quase à primeira metade do século XIX. É certo que, bem antes Gobineau, outros intelectuais franceses do século XVIII, tiveram uma postura bem diferente, em relação ao tráfico de escravos. De entre eles, destacam-se: *Montesquieu*,<sup>4</sup> *Helvétius*<sup>5</sup> e, particularmente, *Condorcet*,<sup>6</sup> ao considerar que, entre todas as injustiças, todas as crueldades herdadas do passado, nenhuma se lhe afigurava mais odiosa do que o tráfico de escravos. Em 1781, Condorcet passou a adoptar o pseudónimo de “Schwartz” e a autoproclamar-se “negro”, como forma de solidariedade para com os africanos subjugados pela escravatura. Ao participar com Abbé Grégoire,<sup>7</sup> no “Clube les

---

**4** Charles Luis de Secondat, Barão de Breda e Montesquieu (1689-1755). Escritor e filósofo francês, ficou célebre pela sua teoria de separação de poderes. Foi fundador do liberalismo político e um dos fundadores da sociologia moderna. *In*, [http://fr.encyclopedia.yahoo.com/articles/ma/ma\\_2194\\_p0.html](http://fr.encyclopedia.yahoo.com/articles/ma/ma_2194_p0.html), em 11/05/03

**5** Claude Adrien Helvétius (1715-1771), filósofo francês, que considerou o homem como produto do meio e da educação. Para ele não existiam desigualdades inatas: “A educação pode tudo”. *In*, [http://fr.encyclopedia.yahoo.com/articles/h/h0001051\\_p0.html](http://fr.encyclopedia.yahoo.com/articles/h/h0001051_p0.html), em 11/05/03

**6** Marie Jean Antoine Nicolas de Gritat, marquês de Condorcet (1743-1794), escritor, polemista, sábio, matemático, político e educador francês. A variedade de domínios que abrangia, a diversidade das suas obras e a sua personalidade, faz de Condorcet uma personalidade inclassificável, sendo ainda hoje objecto de debates. *In*, [http://fr.encyclopedia.yahoo.com/articles/ni/ni\\_870p0.html](http://fr.encyclopedia.yahoo.com/articles/ni/ni_870p0.html), em 11/05/03

**7** Henri Gregoire, vulgo, Abbé Gregoire (1750-1831), foi um lutador dos direitos dos judeus e defensor da abolição da escravatura. Foi também um animador de um estudo nacional de dialectos, afim de assegurar a supremacia definitiva do francês como língua de liberdade e de democracia. *In*, [http://fr.encyclopedia.yahoo.com/articles/g/g0003287\\_p0.html](http://fr.encyclopedia.yahoo.com/articles/g/g0003287_p0.html), em 11/05/03

---

amis des noirs”, Condorcet lutou pela supressão do tráfico e pela abolição completa da escravatura. (BALDINTER, *cit. in.* ANDRADE, *op. cit.*, p.58).

Antigamente, os negros morriam em massa no Oceano Atlântico, no decurso do tráfico negreiro. Agora, com maior preocupação pelo respeito aos direitos humanos, morrem em massa nas travessias do Mar Mediterrâneo.<sup>8</sup>

## Direitos humanos e preconceito racial

No que respeita à igualdade entre todo o ser humano, já o Papa Paulo III, na Bula de 21 de Março de 1542, havia proclamado a igualdade entre as “raças” e recomendou, que se realizassem casamentos entre colonizadores e colonizados convertidos, com o propósito de mais facilmente enraizar o cristianismo em novas paragens. Esta convicção manteve-se com Pio V, Urbano VIII, Clemente XI, Bento XIV e Gregório XVI.

Na sua Bula de 20 de Dezembro de 1741, o Papa Bento XIV, chegou a emitir a seguinte mensagem: “verbera aqueles que, em vez de levarem apenas ajuda aos infieis com espírito de missão, lhes levaram apenas um colonialismo baseado na exploração económica e no desprezo pela dignidade humana.” (APPIAH, *op. cit.*, p.243). Isto porque, já em pleno século XVIII, a Europa ocidental estava totalmente envolvida no desumano tráfico negreiro, onde se ganhavam avultadas somas de dinheiro nas colónias com este tipo hediondo de comércio. Então, o discurso da “raça” surgiu, para os Europeus, como uma justificação “moral” ou uma espécie de descargo de consciência.

Na segunda metade do século XIX, poucos intelectuais portugueses tinham uma imagem abonatória do seu país, face ao desenvolvimento constatado em outras nações europeias e sentiam a necessidade de encontrar razões, que justificassem a miséria, a letargia ou, no dizer do escritor Eça de Queirós, o “indiferencismo”, face ao período de riqueza e dinamismo vividos nos séculos XV e XVI, a auto-denominada era dos “descobrimientos”. (QUEIRÓS, 1880-1882, p.165, *cit. in.*, BARBEITOS, 2000, 599). Na sua obra «Os Maias», Eça de Queirós chegou a justificar, através de uma das suas personagens, “o enfraquecimento dos portugueses como uma pretensa degenerescência da raça.” (QUEIRÓS, 1888, pp.169-170; MATOS, A.C., s/d, pp.571-574; MARTINS, 1960, pp.65-69, *cit. in.*, BARBEITOS; *op. cit.*, 559).

Para além de Eça de Queirós, também o político e jornalista António Enes e o historiador Oliveira Martins se encontravam envolvidos na procura de soluções, que levassem Portugal a aproximar-se do progresso europeu. Nem todos, como Oliveira Martins, defendiam a formação de uma União Ibérica, possivelmente influenciado pela perspectiva do economista Friedrich List e da Escola histórica alemã, que se opunham aos pequenos

---

<sup>8</sup> “Salvar vidas no Mediterrâneo. Parlamento Europeu chumbou quatro resoluções”, título do semanário português Expresso, de 30 de Outubro de 2019.

---

Estados e defendiam a racionalidade económica dos grandes espaços. Mas, no que dizia respeito à crença da “raça”, estes três personagens portugueses estavam inteiramente de acordo.

António Enes atribui a classificação de “megera” para toda a mulher africana e crê, que não há negra, que não seja “hedionda”. (ENES, 1913, p.163; *cit. in*, BARBEITOS, *op. cit.*, p.601). Daí que, quer António Enes, quer Mouzinho de Albuquerque, oficial de cavalaria e governador-geral de Moçambique, considerassem que a única forma eficaz de transmitir a civilização portuguesa aos negros, fosse o trabalho manual, já que o mesmo se tornava necessário para levar os africanos a apreciarem a dignidade do trabalho.(DUFFY, 1959, pp.236-242; SAMUELS, 1972, *in*, CHILCOTE, pp.58-59; *cit. in*, BENDER, 1976, p.202).

Oliveira Martins, apesar de defender os africanos contra os maus-tratos dos europeus, procurou provar que os negros “são um typo antropologicamente inferior, não raro próximo do anthropoide e bem pouco digno de homem”. Utilizando as suas “provas científicas”, censurou o esforço missionário em África e, retoricamente, perguntava,

“porque não há-de ensinar-se a Bíblia ao gorila ou ao orango, que nem por não terem falla, deixam de ter ouvidos e hão de entender, quasi tanto como entende o preto, a metaphisica da encarnação do Verbo e o dogma da Trindade.” (MARTINS, 1920, p.255).

E de forma ainda mais brutal justificava do seguinte modo o seu arreigado preconceito racial:

“[...] a precocidade, a mobilidade, a agudeza próprias das crianças não lhes faltam; mas essas qualidades infantis não se transformam em faculdades intellectuais superiores (...). Há decerto, e abundam documentos que nos mostram ser o negro um tipo antropologicamente inferior, não raro do antropóide, e bem pouco digno de homem. A transição de um para o outro manifesta-se, como se sabe, em diversos caracteres; o aumento da capacidade da cavidade cerebral, a diminuição inversamente relativa do crânio e da face, a abertura do ângulo facial que daí deriva e a situação do orifício occipital. Em todos estes sinais os negros se encontram colocados entre o homem e o antropóide.” (*Idem*, pp.69-71).

Nesta conformidade, tornava-se incompreensível conceder a “liberdade” a essa “criança adulta”, que só “pela força” conseguia trabalhar:

---

“[O negro] trabalha sim, mas não por hábito, por instinto e com o fito de uma capitalização ilimitada como o europeu. Trabalha sim, mas agrilhado pela necessidade imediata: e as necessidades do negro são curtas, e satisfaz-se com pouco. Não abandona a liberdade e a ociosidade, para eles felizes condições de vida selvagem, pelo trabalho fixo, ordinário, constante, que é a dura condição da vida civilizada”.

Daí que se justificasse a escravidão:

“A escravidão tinha pois um papel positivo e economicamente eficaz, sob o ponto de vista da prosperidade das plantações. Não basta dizer que o trabalho escravo é mais caro e que o preto livre trabalha – factos, aliás, exactos em si – porque é mister acrescentar que o preto livre só trabalha intermitentemente ou excepcionalmente; e que o mais elevado preço do trabalho escravo era compensado pela constância e permanência do funcionar desse instrumento de produção.” (*Idem*, pp.219-220).

À época, até um bispo português, nascido no Brasil, D. José Joaquim da Cunha de Azevedo Coutinho (1742-1821), publicou um livro em francês, que defendia o comércio de escravos da costa africana. Segundo João Medina, a publicação de D. José Joaquim da Cunha de Azevedo Coutinho, editada em Londres, terá sido impedida de sair em Portugal, por “não se poder aceitar que um bispo viesse a legitimar a prática do comércio negreiro e justificar a própria escravatura”, o que já era diametralmente oposto aos princípios do cristianismo.

“Filho de importantes senhores de engenhos de açúcar na região do Rio de Janeiro fez os seus estudos eclesiásticos em Coimbra, sendo depois nomeado para a Catedral do Rio de Janeiro (1784) e bispo de Pernambuco (1794). Em 1798, edita o livro *Analyse sur la Justice du Commerce du Rachat des Esclaves de la Cote d’Afrique*, na Imprimerie de Baylis, com 68 páginas. Foi ainda designado bispo de Elvas (1806) pouco antes das invasões francesas. Em 1818 foi nomeado Inquisitor-Mor do Reino até à abolição do Santo Ofício pela Assembleia Constituinte, em 1821. Concorreu e foi eleito deputado às Cortes saídas da revolução liberal de 1820, tendo falecido em 1821 depois de a Constituinte ter dissolvido a Inquisição, que já durava em Portugal desde 1536. (MEDINA; HENRIQUES (1996), p.67).

---

Segundo Oliveira Martins, entre meados do século XVIII e princípios do século XIX, só de Angola para o Brasil foram transportados mais de 642 mil escravos, à média, de catorze a quinze mil em cada ano. (MARITNS, *op. cit.*, p.58). Dominava o pensamento de que os negros eram inferiores aos portugueses, logo, não valia a pena “civilizá-los” através da educação. (Idem, p.285; *cit. in*, BENDER, *op. cit.*, p. 202-203; também MAZULA (1995), pp.69-71).

Se entendermos o racismo como sendo “a valorização generalizada e definitiva de diferenças reais ou imaginárias em proveito do acusador e em detrimento da vítima a fim de justificar uma agressão ou um privilégio”, é de se levar em conta, desde a forma mais grotesca até à forma mais subtil, os aspectos aqui apresentados. (MEMMI, 1993, p.72). Na realidade, a civilização ocidental era à época marcadamente preconceituosa, chegando a considerar como inferiores não só os negros, mas também os brancos que, socialmente e/ou sexualmente, se relacionassem com os negros. Neste contexto, países como a Inglaterra chegaram a classificar a situação do empobrecimento do colono português “na escala zoológica entre o macaco e o negro.” (GALVÃO, 1937, p.221). Gerald Bender, por seu turno, também refere, que um historiador inglês do século XVIII advertia que, se fossem admitidos negros na Inglaterra, o resultado seria uma mistura contaminada, “[...] até a nação inteira se assemelhar aos portugueses e moriscos na cor da pele e na baixeza da mente.” (JORDAN, 1968, pp.254-255; *cit. in*, BENDER, *op. cit.*, p.26). O governador de Angola, Norton de Matos, em 1912, talvez influenciado por este tipo de pensamento, temia que a “inferioridade” dos africanos, pudesse diluir ou mesmo arruinar a eficiência da colonização, se a administração portuguesa não pusesse “durante um século pelo menos, os maiores obstáculos à fusão da raça branca com as raças indígenas de Angola [...]”, ou sejam, evidentemente, os negros e, provavelmente, os mestiços. (NORTON DE MATOS, 1926, pp.42-43 e p.231; e também, BARREIROS, 1929, p.57; *cit. in*, BENDER, *op. cit.*, p.27).

Após a publicação de “Casa Grande & Senzala”, em 1932, por Gilberto Freyre, havia quem já se tivesse esquecido, que a população portuguesa havia resultado de um caldeamento de vários elementos étnicos: ibéricos, romanos, visigodos, berberes, árabes... Se considerarmos a chegada dos mouros à Península Ibérica a partir do início do século VIII e a conquista do Algarve,<sup>9</sup> ao tempo de D. Afonso III, em 1250, os mouros, acompanhados de negros, estiveram fixados no espaço territorial ibérico, pelo menos, durante meio milénio. De facto, África e os negros haviam chegado a Portugal, muito antes de Portugal, já miscigenado, até com a componente negro-africana, ter chegado com a sua “missão civilizadora” a África, ao Brasil e à Índia. “Desceu ao esquecimento a dívida inegável

---

<sup>9</sup> ALGARVE, BREVES NOTAS HISTÓRICAS, A palavra Algarve tem a sua origem etimológica na palavra árabe *Al-Galb*, que significa – o extremo ocidente – ou seja, faixa ocidental que os muçulmanos possuíam na Península Ibérica e que abrangia os campos do Ribatejo, Santarém, Lisboa e Sintra. Só mais tarde, é que veio a circunscrever-se apenas ao sul de Portugal. *In*, <http://atelier.hannover2000.mct.pt/-pr558/algar1.html>, em 01/03/03

---

da nação da gente portuguesa à força de trabalho e ao sangue dos negros africanos.” (TINHORÃO, 1988, p422). É, provavelmente, esta miscigenação portuguesa (ela própria também, em parte, afro-descendente), que começa a chegar ao Brasil ainda antes das grandes levas de escravos arrancados do continente africano para o Novo Mundo, após o marquês de Pombal (também ele descendente de negros), ter decretado, através do Alvará de 19 de Setembro de 1761, a proibição de cativos em Portugal.

“Apesar da sua pele branqueada, o marquês de Pombal descendia do arcediogo Sebastião de Carvalho e de uma negra conhecida por Mãe Marta que, cinco gerações antes, na primeira metade do século XVII, deram início à sucessão dos Carvalhos, no lugar da Mata Escura, província da Beira. Quando Sebastião José de Carvalho e Melo, o marquês de Pombal, caiu em desgraça política surgiu, em 1781, o soneto anónimo, reproduzido, em 1879, por Fortunato de Almeida: *“Torna, torna marquês à Mata Escura/ Solar do quinto avô, o arcediogo/ Que da mãe Marta, por seu negro afago/ Em preto fê cair tua ventura. (...)/ Foste tenente rei da nossa Atenas/ Inspector do erário que bem pinga/ Vice papas nas leis, que injusto ordenas/ Amigos, e que tal? Cheira a catinga? / Pois é quem governou por nossas penas/ Um quinto neto da rainha Ginga.”* (Cf. ALMEIDA, 1879, s/p; cit. in, FERRONHA, 2000, in, MOREIRA; VENÂNCIO; p.98)

A chegada dos primeiros escravos negros cativos ao reino português ocorre, em 1441 e a primeira proibição para a sua entrada na metrópole, em 1761. Um reforço do poder real a esta ordem de proibição diz respeito à Provisão de 16 de Junho de 1773:

“ [...] em todo o reino no Algarve e em algumas províncias de Portugal existem ainda pessoas [...] que guardam em suas casas escravas, humas mais brancas gelles com nomes de Pretas e Negras, ou Mestiças, e outras verdadeiramente negras para pela reprehensível prática perpetuarem os Captiveiros.” (LOPES, s/d, in, <http://www.portugal-linha.pt>).

## Direitos humanos e assimilacionismo cultural

Desde 1921, após o Decreto nº 77, do Governador Provincial de Angola, Norton de Matos, publicado pelo Boletim Oficial de Angola, nº 5, 1ª série (9 de Dezembro de 1921), passava a ser obrigatório o ensino da língua portuguesa nas missões católicas e protestantes e deixava de ser permitido o ensino das línguas estrangeiras e das próprias línguas africanas. Aparentemente estas últimas, sob o pretexto de poderem vir a prejudicar

---

a ordem pública e a liberdade ou a segurança dos cidadãos portugueses e das próprias populações africanas:

“Artº 1; ponto 3: É obrigatório em qualquer missão o ensino da Língua Portuguesa; ponto 4: É vedado o ensino de qualquer língua estrangeira. Artº 2: Não é permitido ensinar nas escolas de missões línguas indígenas. Artº 3: O uso de língua indígena só é permitido em linguagem falada na catequese e, como auxiliar, no período do ensino elementar da Língua Portuguesa. Parágrafo 1º: É vedado na catequese das missões, nas escolas e em quaisquer relações com indígenas o emprego das línguas indígenas, por escrito ou falada de outras línguas que não seja o português, por meio dos folhetos, jornais, folhas avulsas e quaisquer manuscritos. Parágrafo 2º: Os livros de ensino religioso não são permitidos noutra língua que não seja o português, podendo ser acompanhado do texto de uma versão paralela em língua indígena. Parágrafo 3º: O emprego da língua falada a que se refere o corpo deste artigo e o da versão em língua indígena, nos termos do parágrafo anterior, só são permitidos transitoriamente e enquanto se não generalizar entre os indígenas o conhecimento da Língua Portuguesa, cabendo aos missionários substituir sucessivamente e o mais possível em todas as relações com os indígenas e na catequese as línguas indígenas pela Língua Portuguesa. Artº 4: As disposições dos dois artigos antecedentes não impedem os trabalhos linguísticos ou quaisquer outras de investigações científicas, reservando-se porém ao governo o direito de proibir a sua circulação quando, mediante inquérito administrativo, se reconhecer que ela pode prejudicar a ordem pública e a liberdade ou a segurança dos ‘cidadãos’ e das populações indígenas.” (BARBOSA, 1969, 139-140)

Entre 1933 e 1961, no regime do Estado Novo, em Portugal, o assimilacionismo cultural, constituía a única forma de promoção social em Angola, na Guiné-Bissau e em Moçambique. Diferentes grupos etnolinguísticos foram sujeitos a um violento processo de “transculturação”, para que passassem a adoptar um modelo de vida semelhante ou próximo da vida cultural europeia. Este termo, transculturação, surge no Dicionário de Etnologia de Michel Panoff e Michel Perrin,<sup>10</sup> como tendo sido

“[...] criado por volta de 1940 para tentar precisar uma das ideias contidas no termo muito mais geral aculturação e segundo o qual o processo de transição de uma cultura para outra passa por várias fases, desde o declínio ou desaparecimento da cultura tradicional (ou *desculturação*) até à aquisição à cultura nova (ou *endoculturação*)”. (PANOFF; PERRIN, 1973, 168).

---

**10** Este Dicionário de Etnologia também se refere à *endoculturação*, como a primeira fase do processo de “transmissão da cultura das gerações antigas às gerações mais jovens, dos adultos às crianças”, que ocorre numa dada sociedade.

---

Em 1933, era oficialmente possível a qualquer africano negro ou mestiço ser reconhecido como assimilado (não indígena) e assim atingir o mesmo *status* legal que um europeu. No entanto, para se habilitar a tal classificação, o indivíduo tinha de ter 18 anos de idade, demonstrar que sabia ler, escrever e falar português fluentemente, ser trabalhador assalariado, comer, vestir e ter a mesma religião que os portugueses, manter um padrão de vida e de costumes semelhante ao estilo de vida europeu e não ter cadastro na polícia. (LEMOS, 1941, pp.49-52; também em MOREIRA, 1955, pp.22-23 e MOREIRA, 1956, p.465).

Em 1952, Angola tinha, apenas 14.898 alunos no ensino primário, onde mais de dois terços eram descendentes de europeus. A título comparativo com outras colónias não portuguesas, o Ghana, de colonização inglesa e com o dobro da população de Angola, tinha, nesse mesmo ano, 418.898 alunos matriculados neste nível de ensino e o ex-Zaire (actual República Democrática do Congo), de colonização belga, três vezes mais populoso que Angola, tinha 943.494 alunos. HARLEY, 1956, p.1258; também SILVA CUNHA, 1953, pp.17-18).

Até 1961, ano em que os angolanos dão início à luta armada em prol da sua independência, a administração colonial portuguesa diferenciava a população de Angola, dividindo-a em “assimilados” (SOUSA FERREIRA, 1974, p. 83-126), o que correspondia a 172 mil brancos, 53 mil mestiços e 30 mil negros, que, correspondiam a menos de 1% da população total. (BENDER, *op. cit.*, pp.215-220; também em BASTIDE, 1971 ; *in*, PANOFF ; PERRIN, *op. cit.*, p.64).

Em 11 de Novembro de 1975, Angola, com uma área de 1.246.700 Km<sup>2</sup>, situada na África Austral, rica em matérias-primas e caracterizada como país multicultural e plurilingue, alcançou a sua independência, após 14 anos de luta armada, já em situação de guerra civil e herdando cerca 85% de analfabetos. Só, em 2002, conseguiu alcançar à paz. A guerra, apesar das suas catástrofes e consequências nefastas, ao atingir todos os angolanos, faz parte das vertentes de identidade em Angola, a par da: herança cultural bantu; do contacto de meio milénio com a língua e a cultura portuguesas, de onde resultaram, com o povo português, relações de afectividade e de consanguinidade; e das reivindicações protonacionalistas e associativistas que estão na origem de um nacionalismo moderno africano, que, logo à partida, nasceu faccionado. O maior ou menor grau de melanina não faz parte do conceito de angolanidade.

A este respeito, já antes da independência de Angola, Mário Pinto de Andrade, considerado o decano da sociologia em Angola, havia afirmado:

“A angolanidade requer enraizamento cultural e totalizante das comunidades humanas, abarca e ultrapassa dialecticamente os particularismos das regiões e das etnias em direcção à nação. Esta opõe-se a todas as variantes de oportunismo (com as evidentes implicações políticas) que procuram estabelecer uma correspondência automática entre

---

a dose de melanina e a dita autenticidade angolana. Ela é, pelo contrário, linguagem da historicidade de um povo.” (KAJIBANGA, 2000, p.94).

## Direitos humanos face aos mitos do luso-tropicalismo

Em 1966, o Dr. António de Oliveira Salazar, Presidente do Conselho de Ministros do Estado Novo, o maior responsável pela implantação do regime fascista em Portugal e pela continuação da política colonial em África, após ter aceite as asserções luso-tropicalistas do sociólogo brasileiro Gilberto Freyre, afirmou num discurso considerava que

“ [...] a sociedade multirracial é possível, prova-o em primeiro lugar o Brasil, a maior potência latino-americana e precisamente de raiz portuguesa, e seria portanto preciso começar por negar esta realidade, além de muitas outras, para recusar a possibilidade de constituição social deste tipo em território africano.” (SALAZAR, 1966; *cit. in*, BENDER, *op. cit.*, p.43).

Vamireh Chacon, um politólogo brasileiro da Universidade de Brasília e, por sinal, um defensor do chamado “luso-tropicalismo”, opõe-se à ideia de que, alguma vez, Gilberto Freyre tenha afirmado que não havia racismo no Brasil, tendo, sobre esta questão, referido o seguinte:

“Não é verdade que Gilberto Freyre tenha declarado o Brasil uma democracia étnica pronta e acabada, quem afirmou a cordialidade brasileira apesar de tantas revoluções e conflitos internos foi, sim, Sérgio Buarque de Holanda que depois andou se explicando sob pressão por Cassiano Ricardo (1948). Gilberto Freyre não apenas se limitou a constatar a tensão racial, menor comparativamente no Brasil que nos Estados Unidos, África do Sul, Europa ou Oriente, também previu que, por isso mesmo, o Brasil pode e deve continuar à frente deste avanço mundial anti-racista.” (CHACON, 2000, *in*, MOREIRA; VENÂNCIO, 2000, p.40).

Vamireh Chacon referiu também que Gilberto Freyre “não doira a miscigenação brasileira” desde «Casa Grande & Senzala».

“ [...] relações de vencedores com vencidos – sempre perigosas para a moralidade sexual (...); esse período é que sobre o filho da família escravocrata no Brasil agiam influências sociais – a sua condição de senhor cercado de escravos e

---

animais dóceis – induziu-o à bestialidade e ao sadismo (...); [Violência também contra a mulher], tantas vezes no Brasil vítima inerme do domínio ou abuso do homem”.(Cf., FREYRE, 1963, p.461; *cit. in*, CHACON, *op. cit.*, p.40)

Em 1955, o sociólogo angolano Mário Pinto de Andrade, sob o pseudónimo de Buanga Fele, exprime, com alguma ironia, a sua crítica ao conceito de “lusotropicalismo”:

“Na escrita superficialmente brilhante de G. Freyre pode-se portanto ler que o lusotropicalismo é simultaneamente um conceito, uma teoria e um método de colonização. Poder-se-ia portanto defini-lo como sendo: Uma vocação congénita dos portugueses em serem atraídos pela mulher de cor nas suas relações; o desinteresse dos portugueses pela exploração económica nos trópicos; a manutenção de relações sociais com os habitantes dos países tropicais com vista à criação da mobilidade vertical na vida social e política”. (FELE, 1955; *cit. in*, KAJIBANGA, 1999, p.3).

Mário Pinto de Andrade denunciava sobretudo, a ausência de assimilação e integração de valores tropicais na cultura lusitana (ANDRADE, 1958, Prefácio; *in*, ANDRADE (1958b), *cit. in*, Kajibanga, *op. cit.*, p.3) e concluía que o lusotropicalismo “não sendo válido para explicar a formação do Brasil, é inteiramente falso para as circunstâncias coloniais da África.” (ANDRADE, 1978, p.253; *cit. in*, KAJIBANGA, 1999, *op. cit.*, p.3).

Víctor Kajibanga, o sociólogo angolano, ainda sobre esta questão, sustentando-se no martiniquês, teórico da negritude, Aimé Césaire (1913-2008) e no sociólogo e político angolano Mário Pinto de Andrade (1929-1990), refutou as asserções lusotropicalistas e referiu que aquela caracterização ignorava a dimensão socioeconómica e política da colonização, “que consiste na pilhagem dos recursos naturais dos países colonizados, na exploração da força de trabalho dos seus habitantes e no desenvolvimento do poder económico, social e político dos colonizadores.” (ANDRADE, 1978a, s/p; também em ANDRADE, 1974; ANDRADE, 1978b, s/p; *in*, BRAGANÇA; WALLERSTEIN, 1978, pp.225-233; *cit. in*, KAJIBANGA, 1999, *op. cit.*, p.3).

Para Víctor Kajibanga “a essência social do colonialismo é una”. Daí não acreditar que tenha existido no mundo, colonialismos que se caracterizassem por sentimentos de generosidade e “que supostamente terão investido na formação da nova cultura e do homem novo, em detrimento do saque de recursos naturais (e outras riquezas) e da exploração de mão-de-obra das populações colonizadas.” (KAJIBANGA, 1999, p.8).

Esta opinião de Víctor Kajibanga vai, também, de encontro à de Frantz Fanon que, na sua obra, «Os Condenados da Terra», afirmava que “as relações colono-colonizado são relações de massa. Ao número o colono opõe a força.” (FANON, s/d, p.29).

---

Em 1995, o sociólogo francês George Balandier, via a situação colonial em África do seguinte modo:

“A dominação imposta por uma minoria estrangeira, ‘racial’ e culturalmente diferente, em nome de uma superioridade racial (e ou étnica) e cultural dogmaticamente afirmada, a uma maioria autóctone materialmente inferior; o estabelecimento de relações de maquinismo, de economia poderosa, de ritmo rápido e de origem cristã impõe-se a civilizações sem técnicas complexas, de economia retardada, de ritmo lento e radicalmente ‘não cristã’; o carácter antagónico das relações que intervêm entre as duas sociedades, antagonismo que se explica pelo papel de instrumento a que intervêm entre a sociedade dominada; a necessidade para manter a dominação, de recorrer à ‘força’, mas também a um conjunto de pseudo-justificações de comportamentos estereotipados”. (BALANDIER, 1995, s/p; *cit. in*, ROCHER, 1989, pp.186-187; também em BALANDIER, 1951, pp.44-79; *cit. in*, KAJIBANGA, 1999, p.9)<sup>11</sup>

Também o sociólogo angolano José Carlos Venâncio, Professor Catedrático na Universidade da Beira Interior, no seu livro «O facto Africano. Elementos para uma sociologia da África», é peremptório em afirmar que,

“ [...] se a crise do Estado em África é, indubitavelmente, o lado mais visível do subdesenvolvimento observado neste continente, uma boa parte da responsabilidade dessa crise deve ser atribuída ao Estado colonial. A ele se devem as causas estruturais para o subdesenvolvimento generalizado, que ocorre no continente africano e que se prendem com o baixo nível de progresso das sociedades e culturas africanas, após o contacto com os povos europeus; ou seja, ‘com o mundo viabilizado pelo colonialismo’.” (VENÂNCIO, 2000, p.96).

## Níveis de abordagem e sentido holístico da Educação

Podemos encarar as questões educativas a partir de três níveis de abordagem, que, de uma forma sistémica, passo a identifica-las: numa *perspectiva macro-sociológica*, a educação é concebida como uma questão económica e política, quer pela amplitude de necessidades e recursos envolvidos, quer ainda pelos efeitos globais do seu funcionamento; numa *perspectiva meso-sociológica*, a educação é entendida como um problema

---

<sup>11</sup> Vitor Kajibanga (1999) informa-nos, que Guy Rocher aponta as seguintes características essenciais da situação colonial: a) a exploração económica estrangeira; b) a dependência política; c) as barreiras sociais e raciais; d) a atomização social; e e) o sistema de justificações.

---

organizacional, uma vez que a gestão dos recursos (humanos, materiais e financeiros) tem efeitos imediatos na eficácia e na eficiência do processo educativo; numa *perspectiva micro-sociológica*, a educação é entendida como um problema psico-social, uma vez que o processo educativo resulta de relações inter-pessoais, estabelecidas entre os diversos protagonistas envolvidos no processo, de entre eles, o professor, hoje com novos desafios, face às rápidas mutações que ocorrem em todo o mundo. (CARMO, 1999, p.251).

Em pleno século XVII, o pedagogo e filósofo morávio Jan Amos Comenius apresentava a sua máxima para o acto educativo – *Omnes, Omnia, Omnino* – que foi vista, à época, com uma perspectiva holística e revolucionária, ao pretender educar toda a gente com conhecimentos e valores culturais universais, com flexibilidade metodológica e comunicacional, visando um conceito amplo, harmónico e multifacetado de educação para a vida: *Todos, tudo, de todas as maneiras*. Coménio considerava, que o alargamento e o aprofundamento da educação estavam directamente relacionados com o maior ou menor sentido de humanidade:

“Em primeiro lugar, o que se deseja é que assim se consiga educar plenamente para a plenitude humana, não apenas um só homem, ou alguns, ou muitos, mas todos (*omnes*) e cada um dos homens, jovens e velhos, ricos e pobres, nobres e plebeus, homens e mulheres, numa palavra, todo aquele que nasceu homem para que, enfim, todo o género humano venha a ser educado, seja qual for a sua idade, o seu estado, o seu sexo e a sua nacionalidade. Em segundo lugar, deseja-se que cada homem seja correctamente formado e integralmente educado, não apenas numa coisa, ou em poucas coisas, ou em muitas, mas em todas as coisas (*omnia*) que aperfeiçoam a natureza humana: conhecer a verdade e não se deixar iludir pelo erro, amar o bem e não se deixar seduzir pelo mal, fazer o que deve fazer e preservar-se do que deve evitar, falar sabiamente acerca de todas as coisas, com todos, quando necessário e nunca se ver obrigado a calar-se; enfim, agir, em todas as circunstâncias, com as coisas, com os homens e com Deus, não levianamente mas prudentemente, e, assim, nunca se afastar do objectivo da sua felicidade. E que isso seja feito universalmente (*omnino*). Não para pompa e brilho exterior, mas para a verdade. Ou seja, para tornar todos os homens o mais possível semelhantes à imagem de Deus (segundo a qual foram criados), isto é, verdadeiramente racionais e sábios, verdadeiramente activos e ágeis, verdadeiramente íntegros e honestos, verdadeiramente piedosos e santos e, desse modo, verdadeiramente felizes e bem-aventurados, neste mundo e para toda a eternidade”. (COMÉNIUS, 1971, in, *Enciclopédias Filosóficas; O Enciclopédismo Pansofista Alsted e Coménio*, in, [www.educ.fc.ul.pt](http://www.educ.fc.ul.pt)).

---

Talvez influenciado por Comenius, o sociólogo francês Emile Durkheim (1858-1917), passou a ser um digno representante da perspectiva da cultura do “ser universal”, que sustenta um conceito amplo de educação. (CARVALHO – Coord., 2006, pp.198-199). Mas hoje impera uma perspectiva neoliberal, inserida na corrente doutrinária do “ser económico global”, que sobrevaloriza o factor económico em detrimento do social. O neo-liberalismo é definido com sendo a

“hegemonia nas esferas políticas e económica da maior liberdade para as forças de mercado, menor intervenção do Estado, desregulamentação, privatização do património público, preferência relevada pela propriedade privada, abertura para o exterior, ênfase na competitividade internacional e menor compromisso com a protecção social”. (CAEIRO, *in*, CARMO – Coord., 2001, 218)

Tal facto levou o escritor e futurista estadunidense Alvin Toffler (1928-2016) a qualificar o actual momento como o da “teologia do mercado”,<sup>12</sup> onde um sentido restrito de educação se direcciona apenas para o consumo e não para o exercício pleno da cidadania. (TOFFLER, 1998, s/p; *in*, RELA, 1998, p.36; também MOREIRA, 2003; e MOREIRA, 2002, p.77; *cit.*, *in*, CARMO, 1977, pp.81-93), Como é sabido, o económico é indissociável do social e do político. Mas, “ao debruçarmo-nos sobre os problemas do desenvolvimento (...) procura-se menos na economia o sentido da totalidade social, do que na totalidade social o sentido da economia”. (TORRES, 1998, pp.41-42 e p.51), já que o mercado deixou de estar ao serviço das pessoas, para as pessoas passassem, de forma altamente consumista, a estarem ao serviço do mercado. Sendo o sentido restrito de educação culturalmente mais fraco, segundo o Relatório da UNICEF, o número de analfabetos funcionais<sup>13</sup> já representava, em 1999, a sexta parte da população mundial. (UNICEF, 1999, p.7; *cit.* *in*, CARMO, 2001, p.246).

---

**12** O americano Alvin Toffler lançou em 1980 o «slogan» da «terceira vaga» e dividiu a história humana até à data em três vagas: a primeira que correspondeu à Revolução Agrária, a segunda baseada na Revolução Industrial, e a terceira nascida desde o final da Segunda Guerra Mundial baseada no Conhecimento. “Alvin Toffler é conhecido sobretudo pela sua trilogia sobre a mudança: *Choque do Futuro* (1970), *A 3ª Vaga* (1981) e *Os Novos Poderes* (1991). Ainda neste contexto, numa intervenção proferida no Instituto de Defesa Nacional, em Lisboa, Adriano Moreira, na qualidade presidente do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior e de Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa, em vários momentos, utilizou o termo “teologia de mercado”, ao referir-se à actual política neo-liberal. Vejamos um dos exemplos: “Talvez um dos triunfos mais dignos de nota da teologia de mercado tenha sido a criação do ‘mercado infantil’, que tem ao serviço a demagogia publicitária dos meios de comunicação de massa e se transforma numa pressão sistémica sobre a geração de pais responsáveis pela integração social e pela transmissão de valores, de regra ultrapassados na autoridade pela força do mercado”.

**13** “Cerca de 1000 milhões de pessoas vão entrar no século XXI sem os conhecimentos necessários para ler um livro ou assinar um nome, e muito menos para manejar um computador ou compreender um simples formulário. São analfabetos funcionais do mundo e o seu número é cada vez maior. Apesar da Declaração Universal dos Direitos Humanos, com 50 anos de existência e da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, cerca de 855 milhões de pessoas – cerca de uma sexta parte da humanidade – serão analfabetos funcionais nas vésperas do novo milénio.” *Cf.* Relatório da UNICEF de 1999.

---

Também Frederico Mayor, ex-Director Geral da UNESCO, nos informa que para se vencerem as dificuldades impostas pela mundialização do capitalismo (ou globalização), a promoção de uma qualquer reforma dos conteúdos educativos terá de estar implicitamente direccionada para um emprego ou qualquer outra actividade produtiva.<sup>14</sup> Todavia, “uma orientação nesse sentido, não implica o descurar da cultura geral, [e] deve imprimir-se a todos os níveis, do primário ao superior.” (MAYOR, 1990-1990, pp. 14-15, p.20 e p.25).

Por seu turno, o sociólogo e jornalista galego Ignacio Ramonet, num artigo do *Le Monde Diplomatique*, refere que a adesão dos países às teses neoliberais parece poder interpretar-se como sendo a substituição de regimes totalitários por regimes “globalitários”, em que os dogmas do partido único deram lugar aos “dogmas da globalização e do pensamento único (ao não admitirem nenhuma outra política económica), subordinando, por outro lado, os direitos sociais do cidadão à competitividade e delegando nos mercados financeiros a direcção total das actividades da sociedade dominada”. (RAMONET, 1997, s/p; *cit., in*, SANTOS BENEDITO, 1999, pp.21-22, comunicação não publicada).

## Princípios e fins de um amplo conceito de Educação

A educação, em sentido amplo ou holístico, é um processo de preparação e formação de pessoas (recursos humanos), capazes de, no futuro, participarem, activamente, na vida produtiva, cultural e no exercício pleno da cidadania. Para a obtenção destes fins, a educação não comporta apenas o ensino para a actividade laboral através dos seus diferentes níveis de formação básica, média e/ou superior, mas também o trabalho educativo voltado para o primado da paz, do Estado de Direito democrático, da justiça social e dos direitos humanos. Para tal, correm a aquisição de hábitos, atitudes e valores, que, atendendo ao carácter social da educação, viabilizam “a promoção do desenvolvimento humano da pessoa e a sua integração na sociedade”, mediante dinâmicas da sua própria individualidade, associadas

---

**14** O *Programa de Acção Especial para África* assentava em três pressupostos básicos: “Deveria, estar em sintonia com um outro *Programa de Acção das Nações Unidas para a Reconstrução Económica e Desenvolvimento em África* adoptado para o período de 1986-1990; Deveria circunscrever-se aos domínios da competência da UNESCO; Não sendo a UNESCO uma agência financiadora, a mesma deveria assegurar-se, juntamente com outros Estados membros, de que haveria uma cooperação, a mais estreita e regular possível, com vista à obtenção de fontes multilaterais e bilaterais de financiamento para o desenvolvimento.” O *Programa de Acção das Nações Unidas para a Reconstrução Económica e Desenvolvimento em África* priorizava o desenvolvimento agrícola pelo homem e para o homem africano. Mas, apesar de todos os esforços, as condições de vida rural em África acabaram por não serem substancialmente diferentes daquelas que já existiam em 1986. Entre os pontos de apoio àquele Programa, que contava também com a participação da UNESCO, encontram-se numerosas acções sob a denominação de “valorização, desenvolvimento, planificação e utilização dos recursos humanos” e acções de luta contra a seca e a desertificação nas suas dimensões científica e tecnológica. Contudo, na vanguarda das acções consideradas como desejáveis, o *Programa* considerava que se deveriam “modificar radicalmente os sistemas de educação a todos os níveis, para que haja a certeza de que as aptidões, conhecimentos e atitudes, que as necessidades do desenvolvimento impõem, estão criadas.” Para além do financiamento, o êxito deste Programa dependeria em muito da forma como a UNESCO estabeleceria uma cooperação efectiva com outras instituições do sistema das Nações Unidas, nomeadamente, com a FAO.

---

às dinâmicas familiar, escolar, grupal e social, maioritariamente caracterizadas hoje pelo multiculturalismo e pelo plurilinguismo. (LAENG, 1978, p.141).

Juridicamente, a «Declaração Universal dos Direitos Humanos» (10 de Dezembro de 1948), ressalva o direito de todos à Educação e o direito de cada um viver de acordo com a sua própria cultura. Um direito que os Estados de Direito têm a obrigação de observar, mesmo quando se tratam de culturas minoritárias. Um direito que voltou a ser relembrado na *Conferência Mundial de Educação para Todos*, em 1990, em Jomtien (Tailândia) e no *Fórum de Educação para Todos*, em 2000, em Dakar (Senegal). Direitos humanos que os países, por falta de vontade política ou por pressão do pagamento do serviço da dívida pública, por vezes, não cumprem. Todavia, se um determinado quadro axiológico ou “conjunto de valores” pode servir de guia para a humanidade e para as suas aspirações de paz, fraternidade e solidariedade, pode também servir de guia para a formação integral ou holística do indivíduo no processo de construção da sua auto-realização e aperfeiçoamento. (TIERNO, 1996, p.11 e p.14; também em LAMA, 2000).

Contudo, também é certo, que “não há apenas ideias opostas ou ideias diferentes a respeito da educação, a sua essência e seus fins. Há interesses económicos, políticos que se projectam também sobre a educação” e que, evidentemente, influenciam e determinam o seu paradigma conceptual e de desenvolvimento. (BRANDÃO, 1986, p.60). Mas, actualmente, face ao carácter unificador de um mundo cada vez mais globalizado, os modelos de desenvolvimento adoptados após a II Guerra Mundial, apesar dos progressos ainda registados, apresentam já os limites de uma concepção de progresso fundada exclusivamente no crescimento quantitativo e material. A Conferência do México, em 1982, através da sua recomendação n.º 27, ergue a cultura como linha de força e como elemento fundamental da vida de cada indivíduo e de cada comunidade:

“(…) Ter em consideração a dimensão cultural nos processos de desenvolvimento e estimular as aptidões criadoras e a vida cultural no seu conjunto, são os dois principais eixos à volta dos quais se articula a Década Mundial do Desenvolvimento Cultural, no intuito de contribuir para a revelação dos grandes desafios mundiais que se apresentam no horizonte do século XXI.” (GUIA PRÁTICO DA DÉCADA MUNDIAL DO DESENVOLVIMENTO CULTURAL , 1988-1997,pp.13-14).

O assimilacionismo obedece a um processo de aculturação, que conduz à desintegração social e à crise pessoal, já que, do ponto de vista psicossocial, as pessoas podem sentir-se perdidas na mudança, porque, na maior parte das vezes, desaparecem as normas culturais antigas. (NETO, 1993, pp.87-89; também em BIROU, 1882, pp.37-38). Contrariamente às políticas culturais assimilacionistas usadas pelas diferentes administrações coloniais em

---

África, a actual corrente do pluralismo cultural, isenta de preocupações hegemónicas, defende um modelo de relacionamento social, em que cada grupo étnico preserva as suas respectivas identidades e partilha, em simultâneo, um conjunto de características culturais com os restantes grupos. (ROCHA-TRINDADE, 1995, p.253).

“Fala-se também de assimilação social para definir o processo segundo o qual indivíduos ou grupos, pertencendo a culturas ou a meios diferentes, se transformam em um todo homogéneo. A assimilação dá a ideia de uma absorção por um conjunto sócio-cultural mais forte ou mais vasto de elementos heterogéneos (grupos estranhos ou marginais, imigrantes) que nele entram com a sua cultura, o seu modo de vida, os quais desaparecem ou se integram através desse processo. Robert Jaulin passou recentemente a introduzir a palavra etnocídio “para qualificar a imposição forçada de um processo de aculturação a uma cultura por outra mais poderosa, quando esta conduz à destruição dos valores sociais e morais tradicionais da sociedade dominada, à sua desintegração e depois, ao seu desaparecimento. O etnocídio foi e é ainda frequentemente praticado pelas sociedades de tipo industrial com o objectivo de assimilarem, ‘pacificarem’ ou transformarem as sociedades ditas ‘primitivas’ ou ‘atrasadas’, geralmente a pretexto da moralidade, de um ideal de progresso ou da ‘fatalidade evolucionista’ (...)”.(Cf., JAULIN, 1970 e JAULIN, 1972; in, PANOFF; PERRIN, 1973, p.67).

## Vertentes de uma educação para a solidariedade e desenvolvimento

Muitos dos conflitos, que, na maior parte das vezes, se sobrepõem aos verdadeiros interesses nacionais, estão associados a questões relacionadas com a identidade étnica, racial, religiosa e político-partidária, quando as sociedades tendem a ser cada vez mais plurais. Para uma educação para o desenvolvimento, Hermano Carmo estabelece *áreas transversais e áreas específicas*, que abrem espaço para a elaboração de novas grelhas curriculares, capazes de dar resposta adequada aos reais problemas das comunidades em desenvolvimento, mediante um perfil de professores formados no contexto de um quadro axiológico direccionado para o primado da Paz, do Estado de Direito Democrático, dos Direitos Humanos e da Justiça Social.

No *campo da transversalidade* e face a um mundo em constante mutação, cada cidadão terá que se *adaptar à mudança e aprender a geri-la*. Deverá aprender a *ser autónomo sem ter que se insular no seu individualismo*, já que qualquer pessoa vive em comunidade e não de forma isolada. Face à democracia, terá de aprender competências comunicacionais

---

indispensáveis ao exercício da mesma, adquirindo as necessárias *competências de leitura, de escrita e de conversação* (saber falar e saber ouvir). Terá de adquirir competências para o *exercício da democracia representativa*, aprendendo a escolher, a respeitar as suas escolhas e as dos outros e a utilizar mecanismos democráticos para a substituição dos seus representantes. Terá ainda de adquirir competências para o *exercício da democracia participativa* (preparar, tomar e executar decisões). Como cidadão, terá de *aprender a ser solidário ao nível individual* (solidário para com as crianças, adolescentes, adultos e idosos que integram as gerações vivas) e *solidário ao nível familiar, organizacional, comunitário, nacional e mundial*. Terá ainda que ser *solidário no tempo*, quer em relação às gerações futuras (sendo solidário para com os netos, como uma forma de garantir o desenvolvimento sustentado), quer em relação às gerações passadas (contribuindo para a defesa do património e assumido a história em todos os seus aspectos positivos e negativos em solidariedade com os seus antepassados).

*No campo da especificidade* deverá aprender a viver com qualidade, protegendo o *ambiente* como património comum da humanidade actual e futura. Face à *população* deverá ser educado para assumir uma paternidade e maternidade responsáveis. Em relação à *saúde*, deverá ser educado para a nutrição, para a prevenção de doenças e para assumir uma postura favorável à formação sanitária básica. Ao nível da *cidadania económica*, deverá o cidadão ser educado para a produção, para a gestão de recursos, para a distribuição de bens e serviços e também para o consumo. No âmbito das questões do *género*, as mulheres deverão ser respeitadas e encaradas com os mesmos direitos e deveres que os homens. Educar uma mulher é o primeiro passo para se educar uma família e, é neste contexto, que as mulheres se tornam em agentes estratégicos de democratização e de desenvolvimento. Face à *multiculturalidade*, existente em todos os continentes, cada cidadão, através de uma educação intercultural, terá de ser educado para a sua própria identidade cultural, para convivência e coexistência com outras de diferentes culturas e para o ecumenismo. (CARMO, 1999, *cit. in*, CARMO, 2000, pp.126-127).

## A terminar

Para terminar, rendo a minha singela homenagem à memória da ambientalista queniana Wangari Maathai, Prémio Nobel da Paz, em 2004, primeira mulher africana e décima segunda, ao nível mundial, a alcançar este tão prestigiado reconhecimento. A já falecida Dra Wanghari Maathai foi, com um grupo constituído maioritariamente por mulheres, fundadora do Movimento Cinturão Verde (Green Belt Movement), tendo levado a cabo uma campanha de plantação de árvores, visando deter o desmatamento. Plantaram, em África, cerca de 30 milhões de árvores e conseguiram gerar empregos para as mulheres de diferentes comunidades. Quanto tomou conhecimento da confirmação do Prémio Nobel

---

da Paz, em entrevista a uma rádio norueguesa, afirmou o seguinte: “Esta é a maior surpresa de toda a minha vida. Quando plantamos novas árvores, plantamos sementes da paz”.

Para além de Mandela, Wangari Maathai, ex-Secretária de Estado do Ambiente da República do Quênia, foi um dos maiores exemplos de solidariedade e respeito pelos direitos humanos, que uma filha de África proporcionou, em prol de um mundo melhor para todos. Com este seu exemplo, ajudou a colocar as questões ambientais na agenda política do seu país, do seu continente e no mundo que é igualmente de todos nós.

O ser humano não tem apenas a faculdade cognitiva que lhe permite emitir “juízos sobre a realidade”. Tem também potencialidades para fazer “juízos de valor sobre as coisas”. Ora, são os valores universalmente reconhecidos que configuram a dignidade do homem e da mulher e proporcionam o diálogo universal, ou, mais concretamente, um entendimento generalizado capaz de viabilizar, em contexto democrático, a paz, o respeito pelos direitos humanos e pela justiça social entre todos os povos do mundo. Se um determinado quadro axiológico ou “conjunto de valores” pode servir de guia para a humanidade e para as suas aspirações de paz e fraternidade, também pode servir de guia para a formação holística do indivíduo no processo de construção da sua auto-realização e aperfeiçoamento, através da educação.

## Referências bibliográficas

ALEXANDRE, Valentim., **Angola, Origens do Colonialismo Português Moderno (1822-1891)**.

Portugal no Século XIX. Antologia de Textos Históricos, texto 1-1, Sá da Costa Editora, Lisboa, 1979.

ALTUNA, Pe. Raul Ruiz de Asúa. **Cultura Tradicional Banto**. Secretariado Arquidiocesano de Pastoral, Luanda, 1985.

ANDRADE, Mário de. **Origens do Nacionalismo Africano**, Publicações D. Quixote, Lisboa, 1997.

APPIAH, Kwame Anthony. **Na casa de meu pai – A África na filosofia da cultura**. Contraponto Editora Ltda, Rio de Janeiro, (1997) [1992].

BARBEITOS, **Arlindo. Oliveira Martins, Eça de Queirós, a raça e o homem negro; In**, SANTOS, Maria Emília Madeira (dir.). **A África e a Instalação do Sistema Colonial (c.1885-c.1930)**, Actas, III Reunião Internacional de História de África, Centro de Estudos de História e Cartografia Antiga, Instituto de Investigação Científica Tropical, Lisboa, 2000

BARBOSA, Jorge Morais. **A Língua Portuguesa no Mundo**. Junta de Investigação Tropical. Lisboa, 1969

BENDER, Gerald J.. **Angola sob o Domínio Português – Mito e Realidade**. Sá da Costa Editora. Lisboa, 1976

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é a Educação**. Editora Brasiliense. São Paulo, 1986

- 
- BIROU, Alain. **Dicionário de Ciências Sociais**, Publicações Dom Quixote. Lisboa, 1982
- CAEIRO, Domingos. **Globalização Económica**; *in*, CARMO, Hermano – coord. **Problemas Sociais Contemporâneos**. Universidade Aberta. Lisboa, 2001
- CARMO, Hermano. **Ensino Superior a Distância**, Universidade Aberta, Temas Educacionais, vol. I. Lisboa, 1997
- \_\_\_\_\_. **Desenvolvimento Comunitário**. Universidade Aberta. Lisboa, 1999
- \_\_\_\_\_. **Hipóteses sobre o Contributo dos Portugueses no Processo de Reabilitação Pós-Guerra**; *in*, VVAA (2000). **Estudos em Memória do Prof. Doutor Luís Sá**. Revista Discursos. Universidade Aberta. Lisboa, 2000
- \_\_\_\_\_. (coord.). **Problemas Sociais Contemporâneos**. Universidade Aberta. Lisboa, 2001
- \_\_\_\_\_. **Teoria da Política Social (Um olhar da Ciência Política)**. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa, 2011
- CARVALHO, Alberto Dias de (coord.). **A cultura humanista**. Dicionário da Filosofia da Educação. Porto Editora. Porto, 2006
- COLÓNIA DE ANGOLA. **Censo Geral da População**, Imprensa Nacional. Vol. I. Luanda, 1941
- FERRONHA, António Luís. **O Tropicalismo Luso ou a Maneira Africana de Estar em Portugal**. *In*, MOREIRA, Adriano; VENÂNCIO, José Carlos. **Luso-Tropicalismo. Uma Teoria Social em Questão**. Vega e Autores. 1ª ed. Lisboa, 2000
- FREYRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala**. Edição “Livros do Brasil”. Lisboa, (1957) [1932]
- GALVÃO, Henrique. **Angola: Para uma nova política. Fisiologia do Passado, Aspectos do presente**. Vol. I. Livraria Popular Francisco Franco. Lisboa, 1937
- GONÇALVES, António Custódio. **Tradição e Modernidade na (Re)Construção de Angola**. Edições Afrontamento. Porto, 2003
- GUIA PRÁTICO DA DÉCADA MUNDIAL DO DESENVOLVIMENTO CULTURAL 1988 – 1997. **Resolução 41/187 adoptada em 8 de Dezembro de 1986 pela Assembleia-geral das Nações Unidas**. UNESCO. Paris, 1988
- JEWSIEWICKI, Bogumil. *In*, MUNDIMBE, V.Y. **The Invention of Africa – Gnosis, Philosophy, and the Order of Knowledge**, Indiana University Press – Blooming and Indianapolis. James Currey. London, 1988
- KAJIBANGA, Víctor. **Crise da Racionalidade Lusotropicalista e do “Paradigma” da Crioulidade. O caso da antropossociologia de Angola**. Comunicação apresentada ao Colóquio “O Luso-tropicalismo Revisado” realizado em Lisboa, na Sociedade de Geografia de Lisboa, de 11 a 12 de Fevereiro de 1999.

- 
- \_\_\_\_\_. **A Alma Sociológica na Ensaística de Mário Pinto de Andrade.** Instituto Nacional das Industrias Culturais. Luanda, 2000
- LAENG, Mauro. **Dicionário de Pedagogia.** Publicações Dom Quixote. Lisboa, 1978
- LAMA, Dalai. **Ética para o Novo Milénio.** Círculo dos Leitores, Lisboa, 2000
- LEMONS, Alberto de. **Bases para a Solução dos Problemas da Colonização de Angola.** Edição do autor. Lisboa, 1941
- M'BOKOLO, Elikia. **Prefácio.** Accra, 17 de Junho de 2001. *In*, GONÇALVES, António Custódio. **Tradição e Modernidade na (Re)Construção de Angola.** Edições Afrontamento. Porto, 2003
- MAYOR, Frederico. **África – Uma Prioridade.** Programa de Acção Proposto pelo Director-Geral; Centro Unesco do Porto, Departamento da Fundação Eng. António de Almeida, Porto, 1990-1995
- MARTINS; Oliveira. **O Brasil e as Colónias Portuguesas.** Guimarães & C.ª Editores. 7ª ed. Lisboa, (1920), [1978]
- MAZULA, Brazão. **Educação, Cultura e Ideologia em Moçambique: 1975-1985.** Fundo Bibliográfico de Língua Portuguesa & Edições Afrontamento. Lisboa, 1995
- MEDINA, João; HENRIQUES, Isabel Castro. **A Rota dos Escravos: Angola e a rede do comércio negro.** Cegia. Lisboa, 1996
- MEMMI, Albert. **O Racismo.** Editorial Caminho. Lisboa, 1993
- MOREIRA, Adriano. **Administração da Justiça aos Indígenas.** Agência-Geral do Ultramar. Lisboa, 1955
- \_\_\_\_\_. **The 'Elites' of the Portuguese 'Tribal' Provinces (Guinea, Angola, Mozambique,** International Social Science Bulletin, 1956
- \_\_\_\_\_. **Os Trópicos da Europa.** Academia Internacional de Cultura Portuguesa – AICP. Boletim nº29. Lisboa, 2002
- \_\_\_\_\_. **Intervenção, Seminário sobre Educação da Juventude: Conceito de Liderança e Cidadania.** Instituto de Defesa Nacional. Lisboa, 7 de Outubro de 2003
- MOREIRA, Adriano; VENÂNCIO, José Carlos (Org.). **Luso-tropicalismo: Uma teoria social em questão.** Vega Editora. Lisboa, 2000
- MUNDIMBE, VY. **The Invention of Africa – Gnosis, Philosophy, and the Order of Knowledge.** Indiana University Press – Blooming and Indianapolis. James Currey. London, 1988
- NETO, Felix. **Psicologia da Migração Portuguesa.** Universidade Aberta, Lisboa, 1993
- PANOFF, Michel; PERRIN, Michel. **Dicionário de Etnologia.** Edições 70, Lisboa, 1973
- PÉLISSIER, René. **História das Campanhas de Angola.** Editorial Estampa. vol. I. Lisboa, 1986
- PROVÍNCIA DE ANGOLA. **II Recenseamento Geral da População 1950.** Direcção dos Serviços de Estatísticas. Vol. I. Imprensa Nacional. Luanda, 1953

- 
- RELA, José Manuel Zenha. **África Século XXI. Os Desafios da Globalização e as Respostas do Desenvolvimento.** Sociedade de Geografia de Lisboa. Lisboa, 1998
- ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz. **Sociologia das Migrações.** Universidade Aberta. Lisboa, 1995
- SANTOS BENEDITO, **A globalização e os Desafios à Educação.** Coimbra. (comunicação não publicada), 1999
- SOUSA FERREIRA, Eduardo de. **Aspectos do Colonialismo Português.** Seara Nova. Lisboa, 1974
- TINHORÃO, José Ramos. **Os Negros em Portugal. Uma presença silenciosa.** Coleção Universitária. Editorial Caminho S.A. 2ª ed. Lisboa, (1997) [1988]
- TIERNO, Bernabe. **Valores Humanos.** Taller de Editores, S. A. Madrid, 1996
- TORRES, Adelino. **Horizontes do Desenvolvimento Africano no Limiar do Século XXI.** Veja. Lisboa, 1998
- UNITED NATIONS, **Report of the Sub- Committee on the Situation in Angola (A/4978),** 1962
- VENÂNCIO, José Carlos. **O facto Africano. Elementos para uma sociologia da África.** Veja. Lisboa, 2000
- WOHLGEMUTH, Patrícia. **The Portuguese Territories and the United Nations, Carnegie Endowment for International Peace.** New York, 1963
- ZAU, Filipe. **Educação em Angola; Novos Trilhos para o Desenvolvimento.** Movilivros, Luanda, 2009

## SUPORTES DA INTERNET

- O Enciclopedismo Pansofista Alsted e Coménio. Enciclopédias Filosóficas. Disponível em: <http://www.educ.fc.ul.pt/hyper/enciclopedia/cap3p3/pansofista.htm>. Acessado em: 23 de out. 2020
- Frazão, Dilva. Nelson Mandela: político sul-africano. E Bibliografia. Disponível em: [https://www.ebiografia.com/nelson\\_mandela/](https://www.ebiografia.com/nelson_mandela/). Acessado em: 30 de out. 2019
- Nelson Mandela: Ninguém nasce odiando outra pessoa pela. Pensador. Disponível em: <https://www.pensador.com/frase/MzY0Nzkx/>. Acessado em: 26 de out. 2020
- Eusébio de Queirós. Wikipédia. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Eus%C3%A9bio\\_de\\_Quir%C3%B3s](https://pt.wikipedia.org/wiki/Eus%C3%A9bio_de_Quir%C3%B3s). Acessado em: 12 de out. 2020
- Silva, C. M. A. Ecmnésia Histórica Colonial. Portugal em Linha. Disponível em: <http://www.portugal-linha.pt/opiniaoc/Alexandrino/cron5ll.html>. Acessado em: 11 de maio. 2020

---

## Para citar este artigo

### **Norma A – ABNT**

ZAU, F. S. P. Os direitos humanos como primado de um sentido holístico de educação para o desenvolvimento em contexto de multiculturalidade. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 11, n. 26, p. 132-161, 2021.

### **Norma B – APA**

Zau, F. S. P. (2021). Os direitos humanos como primado de um sentido holístico de educação para o desenvolvimento em contexto de multiculturalidade. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 11(26), 132-161.

### **Norma C – Vancouver**

Zau FSP. Os direitos humanos como primado de um sentido holístico de educação para o desenvolvimento em contexto de multiculturalidade. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2021 [cited Mar 4, 2021];11(26):132-161. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/4649>

# Representação política da moral: vereadores religiosos em busca da reeleição

## **Emanuel Freitas da Silva**

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará – UFC  
Professor no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e  
Políticas Públicas da UECE  
[emanuel.freitas@uece.br](mailto:emanuel.freitas@uece.br)

## **Kerolaine de Castro Oliveira**

Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual Vale do Acaraú  
UVA  
[kerolaine.oliveira@aluno.uece.br](mailto:kerolaine.oliveira@aluno.uece.br)  
<https://orcid.org/0000-0002-7714-2520>

## **Renan Cairo Moura David**

Graduando em Ciências Sociais na Universidade Estadual do Ceará  
UECE.  
[renancairo8@gmail.com](mailto:renancairo8@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0002-8244-761X>

## Resumo

Este artigo analisa as dinâmicas da representação política de atores do campo religioso no Brasil contemporâneo. Para isso, toma como *corpus* de análise as campanhas de reeleição para a Câmara Municipal de Fortaleza, em 2020, de dois parlamentares: a evangélica da Assembleia de Deus, Priscila Costa, do Partido Social Cristão (PSC), e o católico carismático Jorge Pinheiro, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Acionando temas da agenda moral (aborto, família, ideologia de gênero dentre outros), os dois vereadores se postaram como casos efetivos de mobilização conservadora de frações da sociedade a partir de uma gramática religiosa a legitimar a atuação na esfera pública. Analisando suas produções legislativas e, sobretudo, suas plataformas de campanha a partir das redes sociais, apresentamos uma compreensão das relações entre religião e política no cenário contemporâneo brasileiro a partir da disputa para o Poder Legislativo da capital cearense.

**Palavras-chave** política; religião; agenda moral; representação religiosa.

---

## Political representation of morality: religious city councilors seeking reelection

### Abstract

This article analyzes the dynamics of political representation among players in the religious field in contemporary Brazil. To do this, it takes as a corpus of analysis the 2020 reelection campaigns for the City Council of Fortaleza, Ceará, Brazil, of two city councilors: the evangelical woman committed to the Assemblies of God, Priscila Costa, member of the Christian Social Party (Partido Social Cristão [PSC]), and the charismatic Catholic man Jorge Pinheiro, member of the Brazilian Social Democracy Party (Partido da Social Democracia Brasileira [PSDB]). By addressing themes from the moral agenda (abortion, family, gender ideology, among others), the two city councilors have been effective cases of conservative mobilization of fractions of society that take some religious grammar as a basis to legitimize their action in the public sphere. Analyzing their legislative works and, above all, their campaign platforms on social media, we present a view of the relationship between religion and politics in the contemporary Brazilian scenario based on the competition for Legislative Power in the capital city of the State of Ceará.

**Key words** politics; religion; moral agenda; religious representation.

## Representación política de la moral: concejales religiosos que buscan la reelección

### Resumen

Este artículo analiza las dinámicas de la representación política entre los actores del campo religioso en el Brasil contemporáneo. Para ello, toma como *corpus* de análisis las campañas de reelección en 2020 para la Cámara Municipal de Fortaleza, Ceará, Brasil, de dos concejales: la mujer evangélica comprometida con las Asambleas de Dios, Priscila Costa, miembro del Partido Social Cristiano (Partido Social Cristão [PSC]), y el hombre carismático católico Jorge Pinheiro, miembro del Partido de la Social Democracia Brasileña (Partido da Social Democracia Brasileira [PSDB]). Al abordar temas de la agenda moral (aborto, familia, ideología de género, entre otros), los dos concejales han sido casos efectivos de movilización conservadora de fracciones de la sociedad que toman como base alguna gramática religiosa para legitimar su acción en la esfera pública. Analizando sus trabajos legislativos y, sobre todo, sus plataformas de campaña en las redes sociales, presentamos una visión de la relación entre religión y política en el escenario brasileño contemporáneo a partir de la competencia por el Poder Legislativo en la ciudad capital del estado de Ceará.

**Palabras clave** política; religión; agenda moral; representación religiosa.

## Représentation politique de la morale: conseillers municipaux religieux cherchant à être réélus

### Résumé

Cet article analyse les dynamiques politiques de la représentation politique des acteurs du champ religieux au Brésil contemporain. Pour ce faire, il prend comme *corpus* d'analyse les campagnes de réélection en 2020 pour le Conseil Municipal de Fortaleza, Ceará, Brésil, de deux conseillers: la femme évangélique engagée aux Assemblées de Dieu, Priscila Costa, membre du Parti Social Chrétien (Partido Social Cristão [PSC]), et l'homme catholique charismatique Jorge Pinheiro, membre du Parti Social-Démocrate Brésilien (Partido da Social Democracia Brasileira [PSDB]). En abordant des thèmes de l'agenda moral (avortement, famille, idéologie du genre, entre autres), les deux parlementaires municipaux ont été des cas efficaces de mobilisation conservatrice de fractions de la société qui prennent une grammaire religieuse comme base pour légitimer leur action dans la sphère publique. En analysant leurs travaux législatifs et, surtout, leurs plateformes de campagne sur les réseaux sociaux, nous présentons une vision de la relation entre religion et politique dans le scénario brésilien contemporain à partir de la compétition pour le Pouvoir Législatif dans la capitale de l'État de Ceará.

**Mots-clés** politique; religion; agenda moral; représentation religieuse.

---

## Introdução

Seguindo o processo histórico das últimas décadas, as eleições de 2020 produziram um conjunto de mobilizações de atores do campo religioso, com destaque para evangélicos pentecostais e católicos carismáticos e uma aposta no jogo político-eleitoral com o lançamento de candidaturas aos cargos políticos então em disputa: o Poder Executivo e o Poder Legislativo municipais. Não só pelo considerável número de candidaturas que exibiam estreitas relações com a religião<sup>1</sup>, mas sobretudo pela agenda conservadora moral mobilizada por meio da entrada em cena, nas eleições, de atores do campo religioso de viés conservador cristão.

Inúmeros pesquisadores de diversos campos, com destaque para a sociologia da religião e para a ciência política, têm apontado as imbricações das relações entre religião e política não só em nível nacional, mas também em nível internacional, com destaque para a América Latina<sup>2</sup>, sobretudo em momentos de disputa eleitoral, quando elementos de uma “agenda moral” têm sido acionados para (des)legitimar candidaturas e pressionar por comprometimento governamental os diversos atores do campo político.

No Brasil, sobretudo após as eleições presidenciais de 2010 – quando uma intensa mobilização de evangélicos e católicos pressionou a então candidata do Partido dos Trabalhadores (PT), Dilma Rousseff, a não apoiar mudanças na legislação em torno do aborto<sup>3</sup> –, a circulação de imaginários sociodiscursivos<sup>4</sup> de viés religioso tem se feito cada vez mais presente em momentos de disputa eleitoral, com vistas a manipular escolhas políticas e a própria opinião pública<sup>5</sup> de um número cada vez maior de eleitores, seja por meio de campanhas de (des)legitimação de candidatos, seja por meio da exigência de comprometimento com determinadas agendas ou por meio da mobilização de sentimentos/

---

**1** Uma matéria publicada do portal de notícias UOL (Teixeira, 2020), por exemplo, apontou mais de 5.500 candidaturas que traziam adjetivações como “pastor”, “irmão”, “irmã” no nome, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

**2** Mas não apenas aqui; os Estados Unidos da América (EUA) também, sobretudo desde os mandatos de George Bush, têm assistido a uma intensa mobilização de atores do campo religioso e a uma crescente teia de relações entre religião e políticas públicas. Sobre isso, ver Pereira (2009).

**3** Essa questão foi minuciosamente estudada por Machado (2012b).

**4** Para Charaudeau (2008) um imaginário corresponde a uma “imagem da realidade, uma imagem que interpreta a realidade”. Por ser um conjunto de saberes que “constroem o real como universo de significações”, pode-se chamar de imaginário; por ser identificado “por enunciados linguageiros produzidos de diferentes formas”, são imaginários discursivos; por fim, “considerando que circulam no interior de um grupo social”, podem ser chamados de “imaginários sociodiscursivos” (Charaudeau, 2008, p. 203). Tal conceito se mostra útil para compreendermos, na atuação parlamentar e nas pautas de reeleição dos vereadores, o imaginário das “crianças em perigo” acionado a partir da ideia do inimigo a ser combatido, a ideologia de gênero, como veremos adiante.

**5** A partir da ideia de “conflito” como norma da vida social, Charaudeau (2016) analisa como se fabricam modos de expressão de escolhas políticas a partir das lutas em torno daquilo que vem a ser tido como a “opinião pública legítima”, mecanismo que passa pela construção de identidades coletivas que determinados grupos, como os religiosos, manipulam com o intuito de instaurar uma “autoridade” que lhes garanta o modo próprio de expressar-se como “opinião pública”.

---

emoções em torno de pautas que visam a interferir no jogo eleitoral<sup>6</sup>, com objetivos cada vez mais explícitos de conversão de capital religioso em capital político<sup>7</sup>.

Com base na considerável literatura acerca da participação eleitoral de evangélicos e católicos<sup>8</sup>, tomamos o caso de Fortaleza-CE para compreender possíveis desdobramentos dessa atuação eleitoral em nível local e, assim, oferecer possibilidades de análise desse fenômeno, contribuindo com a construção do debate em torno das dinâmicas da relação entre religião, política e eleições no cenário contemporâneo brasileiro.

Este artigo colabora com o debate tomando como *corpus* de análise as campanhas de reeleição de 2 vereadores de Fortaleza: Jorge Pinheiro, membro da Comunidade Católica Shalom<sup>9</sup>, e Priscila Costa, membro da Igreja Assembleia de Deus. Sendo ambos parlamentares municipais em primeiro mandato e com filiação religiosa fortemente expressa em sua atuação legislativa, prevaleceram em suas campanhas de reeleição elementos religiosos e compromisso com a agenda moral, como demonstraram suas páginas oficiais nas redes sociais, que serviram, ao mesmo tempo, para prestação de contas de seus mandatos, estreitamento de compromisso representativo com os segmentos religiosos que representam e divulgação de uma agenda moral com a qual se comprometeriam em caso de reeleição. Assim, definimos nossa pesquisa como um estudo de caso<sup>10</sup>.

Para alcançar tal objetivo, adotamos, na esteira da literatura pertinente, a seguinte questão de pesquisa:

- Quais desdobramentos da democracia podem ser apontados a partir da observação de eleições e mandatos representativos de atores do campo religioso que mobilizam uma agenda moral para legitimar suas eleições e pautar seus mandatos?

---

**6** Cunha (2017) apresenta uma importante análise das retóricas mobilizadas durante a eleição presidencial de 2014, por exemplo, acionando o conceito de “medos sociais”. Já naquela ocasião se punham em circulação argumentos em torno dos “perigos que ameaçam a família”.

**7** Segundo Bourdieu (2011, 2012), um campo é o universo simbólico-social, concreto e abstrato no qual o mundo de determinado grupo produz e reproduz para si, para os outros e para o próprio campo (em conflito, aliança e disputa), regras, hierarquizações, classificações, normas, discursos, valorações e desclassificações. O objetivo maior é aumentar a fazer circular o capital simbólico. Cada campo produz disputas em torno daquilo que é considerado o “bem simbólico” por excelência; no caso do campo político, esse bem é a notoriedade; no campo religioso, o monopólio sobre os bens de salvação. Há possibilidade de “conversão de capital” quando um agente de um campo consegue transformar sua notoriedade para outro, como é o caso de atores do campo religioso que passam a atuar no campo político.

**8** Como, por exemplo, Gomes (2009), Machado (2012a), Boas (2020), Burity (2020) e F. Lacerda (2020), para citar estudos mais recentes.

**9** Uma das expressões das chamadas “Novas Comunidades”, modos de vida religiosa surgidos no século XX dentro do catolicismo, a partir da atuação da Renovação Carismática Católica (RCC). Para entender melhor o que são tais modos de vida, ver E. F. Silva (2020a).

**10** Para tanto, adotamos a seguinte definição: “um estudo de caso é um estudo intensivo de um caso singular ou de um pequeno número de casos que de baseia em dados [...] Um estudo de caso é altamente focado, significando que um tempo considerável é dispendido pelos pesquisadores analisando, e subsequentemente apresentando o caso escolhido, e o caso é visto como fornecendo evidências importantes para o argumento” (Gerring, 2019, p. 69).

---

## Representação política, evangélicos pentecostais e católicos carismáticos: notas sobre o cenário contemporâneo

A representação política tem sido um dos temas mais caros à ciência política. Isso porque a preocupação com aquilo que os atores políticos fazem na esfera pública, uma vez eleitos, está diretamente relacionada ao aprimoramento, ou não, dos processos democráticos, tema com o qual parte considerável da ciência política tem se preocupado desde que ela se constituiu na década de 1940. Passamos a considerar, como lembra E. Silva (2020), as democracias com “governos representativos” por definição, resolvendo, por meio da representação, a própria problemática em torno da soberania popular em sociedades complexas, como é o caso da brasileira.

No cenário contemporâneo, a representação política tem sido compreendida a partir da dispersão do poder, ou de seus núcleos, entre as várias esferas ou grupos da sociedade, não sendo mais as eleições momentos em que se ratificariam, como lembra E. Silva (2020), as vontades das majorias e tão somente estas; assim, diversos grupos sociais se equilibrariam, no espaço social, a partir das dinâmicas da representação política, produzida pela realização de eleições periódicas. Um poder, pois, disperso entre os diversos grupos que compõem o espaço social se faria representar no espaço político.

Robert Dahl (2016), importante cientista e pensador político, vê a representação política como uma “exigência” do próprio regime democrático. Segundo o autor, a representação, produzida por eleições livres e iguais, responderia, e só ela o poderia fazer, a duas exigências do regime democrático: os cidadãos podem “*participar efetivamente* quando o número de pessoas se tornar exageradamente grande ou geograficamente disperso [...] na feitura de leis” e os cidadãos poderiam “ter a certeza de que as questões que mais os preocupam viriam a ser devidamente ponderadas” pela classe política, fazendo com que controlassem “o *programa de planejamento* das decisões do governo” (Dahl, 2016, p. 107, grifo do autor). Assim, ao mesmo tempo que seria produzida pela dispersão do poder no meio social, a representação também produziria a presença, ainda que “espectral”, do conjunto de cidadãos sobre os quais as decisões políticas incidiriam.

Iris Marion Young (2000, p. 1559), filósofa e cientista política, compreende a representação a partir de 3 elementos: a) representação de interesses; b) representação de opiniões; e c) representação de perspectivas. Por interesses a autora entende “aquilo que afeta ou é importante para os horizontes de vida dos indivíduos” (Young, 2000, p. 1700, tradução nossa); por opiniões ela entende “os princípios, valores e prioridades assumidos por uma pessoa na medida em que fundamentam e condicionam seu juízo sobre quais políticas devem ser seguidas (Young, 2000, p. 2000, tradução nossa); e as perspectivas diriam respeito a como esses dois elementos se plasmariam a partir de uma ação. Logo,

---

pensar a representação, para Young (2000), significa considerar a pluralidade de opiniões, interesses e perspectivas que compõem as sociedades contemporâneas, sendo esses os mecanismos que mobilizam indivíduos em suas relações com aquilo que diz respeito à esfera pública. Nesse sentido é que podemos compreender a representação de atores do campo político, que também se movem por interesses, opiniões e perspectivas. Isso porque as transformações que se produzem no tecido social, com a pluralização de novas demandas postas ao Estado e interpretadas no plano do direito, acionam posicionamentos de atores pertencentes a campos que se sentem ameaçados por tais transformações, com destaque para atores religiosos.

No caso da América Latina, em geral, e do Brasil, em particular, o crescimento de segmentos pentecostais e neopentecostais, entre os evangélicos, e da Renovação Carismática (RCC), entre os católicos, tem sido apontado como o grande fomentador da atuação política de atores do campo religioso nas últimas décadas. Imbuídos da crença na missão de “salvar o mundo”, podendo até fomentar uma “guerra espiritual”<sup>11</sup> para isso, os pentecostais encontraram no espaço político a legitimidade e oportunidade para se inserirem no mundo rumo à “construção do reino de Cristo”.

Joanido Burity (2020, p. e020015, tradução nossa), cientista político brasileiro, tem pensado a atuação política de evangélicos e, por extensão, de mais atores do campo religioso cristão-conservador, como o são os carismáticos, como a “principal novidade da política brasileira desde os anos 1980”. Segundo o autor, a participação política a partir de lá exercida significou “a emergência de um novo ator, que em pouco tempo soube manejar as regras do jogo dominante e construir múltiplos espaços de visibilização, influência e representação” (Burity, 2020, p. e020015, tradução nossa).

A socióloga Brenda Carranza (2020) também destaca a entrada em cena de atores do campo religioso no campo político brasileiro, sobretudo a partir das mudanças sociais aqui promovidas e das tensões produzidas por elas, tendo como um de seus efeitos uma acirrada contraofensiva no campo legislativo contra os direitos humanos das minorias. Para a autora:

[...] no Brasil o clima de tensão social contribuiu para consolidar um novo ator político que emerge do setor conservador religioso: o evangélico pentecostal. Alinhado ao espectro ideológico político da direita e afinado com a direita cristã norte-americana, provoca um deslocamento estrutural do lugar da religião na esfera pública e uma nova relação entre religião e política (Carranza, 2020, p. 174).

---

**11** O imaginário da “guerra espiritual contra o mal” que está no mundo é um dos elementos que constituem a crença do pentecostalismo em suas diversas facetas. Sobre isso, ver Mariano (2014).

---

A autora também indica os focos prioritários da atuação de parlamentares na política: a área da educação, com destaque para a mobilização contra a questão de gênero<sup>12</sup> e a proposta do Programa Escola sem Partido, que tomou forma em uma intensa “cruzada” nacional, com projetos apresentados tanto no Congresso Nacional quanto nos parlamentos estaduais e municipais, como foram os casos do Ceará e de Fortaleza. Por tudo isso, segundo Carranza (2020, p. 179), seria possível observar a “consolidação da direita cristã” no Brasil, o que se poderia demonstrar facilmente pela atuação de parlamentares, evangélicos e católicos, que “retomam os valores cristãos na arena pública, a defesa da família patriarcal e heteronormativa”. Tal direita, segundo ela, atua politicamente mobilizando “uma retórica antipluralista, anticomunista e aciona a narrativa pró-vida e pró-família” (Carranza, 2020, p. 179).

A aliança entre católicos e evangélicos pentecostais no cenário político contemporâneo, mobilizando uma mesma agenda política moral, pode ser compreendida como parte de um cálculo político de evangélicos que partem na frente na consolidação do “ativismo religioso no Brasil”, criando mesmo um *modus operandi* a ser refletido a atuação dos carismáticos (Carranza, 2017, p. 88). É o que podemos depreender das seguintes análises:

Uma hipótese a ser considerada é que os líderes evangélicos, percebendo a crescente expansão do pentecostalismo e a perda de credibilidade da Igreja Católica, passam a ver a política de alianças com os católicos neoconservadores como uma via para conquistar a hegemonia cultural na sociedade brasileira. Ou seja, constroem o discurso antidemocrático da supremacia política da maioria cristã que teria como direção ideológica os evangélicos [...] produzindo uma tendência de fortalecimento político dos segmentos evangélicos conservadores na esfera pública (Machado, 2020, pp. 278-279).

Ambos [os] ativismos, com seus ardorosos representantes nas instâncias legislativas constituem-se em porta-vozes de suas igrejas, manipulam suas identidades religiosas e institucionais e dão mostras de relativo sucesso na empreita eleitoral [...] Quando se aproximam católicos e evangélicos para sancionar leis em

---

**12** Essa aliança entre católicos e evangélicos contra a questão de gênero tem sido, segundo Biroli (2020), uma das mais ameaçadoras plataformas políticas à democracia. No texto, que analisa a mobilização antigênero no continente latino-americano, como um dos processos de “desdemocratização” que conecta as “reações neoconservadoras à igualdade de gênero e à diversidade sexual” como constituinte dos processos de “erosão das democracias” (Biroli, 2020, p. 136). Em outro estudo (Biroli, 2018), a autora já havia se debruçado sobre a questão, mas com foco apenas no Brasil. Sobre a questão da “ideologia de gênero”, o leitor pode consultar Carranza e Rosado-Nunes (2019).

---

sintonia com suas propostas de princípios éticos intramundanos acionam seus recursos institucionais e participam da dinâmica tensa de ter que negociar com outros atores políticos, como os movimentos sociais, para que suas propostas prevaleçam. Ao contestar os movimentos sociais, os papéis sociais pré-estabelecidos, tidos como tradicionais, e reivindicam direitos, parlamentares evangélicos, carismáticos e conservadores unem-se em conjecturações políticas com a finalidade de fazer valer um tipo de interpretação da verdade cristã. Igualmente se aliam numa cruzada ferrenha, lançando mão de todas as armas teológicas, argumentos disseminadores de pânico morais, campanhas difamatórias e passeatas multitudinárias (Carranza, 2020, p. 111).

A inserção política, pela eleição de candidatos de diferentes confissões religiosas para cargos no Poder Legislativo relaciona-se ao que é definido pelas instituições religiosas como um “direito” de defender a sua “verdade” e atuar na esfera pública, em oposição a ações e conquistas capazes de ameaçar os valores cultivados no religioso. [...] Atualmente, segmentos cristãos desempenham um papel ativo na formação da opinião pública, influenciando fortemente a formulação de políticas e legislações referentes a temas polêmicos, como homossexualidade, aborto e eutanásia. Na elaboração de leis, a ética e os valores das instituições religiosas tendem a orientar os posicionamentos da atividade parlamentar (Gomes, 2009, pp. 17, 19).

Uma última questão a destacar é a forma de organização política desses dois segmentos<sup>13</sup>, tal como tem tomado forma nos últimos anos. Quando consideramos os evangélicos, além de observarmos uma atuação partidária difusa – indo de partidos à direita, como PSDB e Progressistas (PP), até partidos à esquerda, como Partido Socialista Brasileiro (PSB) e PT –, tem-se constatado nos últimos anos uma maior condensação em partidos como Republicanos (controlado pela Igreja Universal do Reino de Deus) e o Partido Social Cristão (PSC) (cujos quadros são, em sua maioria, da Assembleia de Deus; dentro do Congresso Nacional, atuam por meio da conhecida “bancada evangélica”, cujos primeiros contornos se desenharam já por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte,

---

**13** No que diz respeito à progressiva participação eleitoral dos evangélicos no Brasil, ver F. Lacerda (2020), além dos outros textos citados anteriormente. Por sua vez, sobre a atuação dos carismáticos nas eleições brasileiras, ver Procópio (2012).

---

entre 1987 e 1988, e a Frente Parlamentar Evangélica, constituída em 2003). Por sua vez, os carismáticos atuam politicamente a partir de 4 frentes: a) o Ministério Fé e Política, que elabora as diretrizes para a atuação partidária de membros da RCC; b) o Instituto Thomas More, que fornece formação ao Ministério Fé e Política); c) o Encontro de Cristãos em Busca da Unidade e Santidade, gerado no interior das Novas Comunidades, nas quais se incluem a Shalom; e d) a Frente Parlamentar Mista Católica Apostólica Romana, criada em 2015. Feitas estas considerações, passemos à análise da produção legislativa dos 2 parlamentares.

## **Os parlamentares e a representação política de suas igrejas: o que nos dizem suas produções legislativas?**

Nesta seção, nosso objetivo é duplo: a) apresentar os 2 parlamentares, com uma rápida consideração biográfica sobre cada um<sup>14</sup>; e b) apresentar dados de suas produções legislativas ao longo do primeiro mandato (2017-2020) como vereadores de Fortaleza, pontuando a estreita relação entre o exercício do mandato e a pauta que os identifica com a questão religiosa. Para este segundo objetivo, contamos com um conjunto de dados coletados do *site* da Câmara Municipal de Fortaleza, que apresenta a produção legislativa de cada parlamentar em 4 pontos: a) indicação; b) projeto de lei ordinária; c) projeto de resolução; e d) requerimento<sup>15</sup>, destacando-se o instrumento pelo qual a presença da religião se mostra mais marcante. No caso de Jorge, trouxemos dados referentes a requerimentos apresentados no ano de 2020; no caso de Priscila, temos dados referentes a requerimentos apresentados durante o ano de 2018 (que, no nosso entender, foram mais profícuos por ser esse o ano em que, disputando uma vaga na Câmara dos Deputados, a vereadora tratou de estreitar seus laços com os evangélicos para se mostrar como sua representante).

Jorge Pinheiro, advogado, elegeu-se para seu primeiro mandato como vereador em 2016, pelo Partido da Social Democracia Cristã (PSDC), com um total de 5.969 votos. Havia sido candidato, pelo mesmo partido, em 2012 (quando alcançou 2.076 votos), mas não havia logrado êxito<sup>16</sup>. É membro consagrado da Comunidade Católica Shalom há 26

---

**14** Elaborada com base nos dados apresentados por eles mesmos por ocasião de entrevista realizada por Freitas (2020), quando realizou pesquisa de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE), em dissertação que versou sobre o exercício parlamentar de sujeitos do campo religioso, tendo exatamente o mandato dos 2 vereadores aqui considerados como objeto de análise.

**15** Tais dados têm sido coletados no âmbito de 2 projetos de iniciação científica, financiados pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), no âmbito da UECE.

**16** Miranda (2015) realizou uma interessante análise de sua candidatura, assim como de outros membros da RCC, naquela eleição. Por ocasião da entrevista realizada por Freitas (2020), Jorge disse o seguinte, comparando seu desempenho nas 2 eleições: “o que mudou de uma campanha para outra é que na segunda, um conjunto de fatores me favoreceram. Por exemplo, dentro da Comunidade não houve nenhum outro candidato. A minha comunidade de fé não diz: ‘fulano é o candidato, é nosso candidato’. Você nunca vai ouvir o fundador da Comunidade dizendo em quem vai votar. Ele não diz

---

anos, na modalidade Comunidade de Aliança, tendo já sido enviado em missão à cidade de Salvador. Apresentava-se, em seu perfil no *Instagram*, como:

*[...] consagrado na Comunidade Católica Shalom, casado, pai de 7 filhos, advogado, pró-vida, conservador e vereador de Fortaleza.*

Em 2020, Jorge se candidatou à reeleição pelo PSDB. Com atuação em execução penal e direito canônico, é membro da Sociedade Brasileira de Canonistas (SBC). Entre 2010-2015, foi assessor jurídico da Direção das Casas de Custódia (CPPL-I e CPPL-III) da Secretaria de Justiça e Cidadania do Ceará (SEJUS-CE). É apresentador do Programa “Relacionamentos de A a Z”, transmitido pela Rádio Shalom AM 690, aos sábados, das 13:00 às 15:00, com informações e entrevistas voltadas, principalmente, à “preparação adequada para constituição da família”, sua “preservação” e dicas para uma boa vivência e “superação de crises familiares”. Na referida comunidade, aos fins de semana, também atua como pregador.

Jorge devota a decisão pelo ingresso na vida pública à educação que teve e à vivência na Igreja Católica, onde atuou como advogado de uma diocese. Percebendo, segundo ele, que poucos na instituição religiosa “levantavam realmente a bandeira a favor da vida e da família”, decidiu militar nos movimentos que faziam a denúncia da “legalização do aborto”. Assim como Priscila, Jorge recorre à ideia de “chamado” para legitimar seu ingresso na vida pública, fruto de uma oração, escolha do próprio Deus. Segundo ele:

Na verdade, o “click” mesmo foi um dia que disse que tinha certeza que Deus não queria que eu participasse da política, foi nessa hora que senti um negócio dentro de mim, Deus dizendo: “Eu nunca disse isso para você”. Eu respondi: “Tu não me disseste isso, Deus! Então é coisa de minha cabeça?” Foi daí que comecei a acreditar que Deus poderia querer que entrasse na vida política. Passei a meditar e a rezar mais sobre isso. Daí foi me encaminhando até me candidatar pela primeira vez (Freitas, 2020, p. 165, grifo nosso).

O vereador se apresenta como representante daqueles “que acreditam que os valores devem estar permeados na sociedade: família, vida”<sup>17</sup>. Por isso, não vê problemas

---

para ninguém, nem para deputado estadual ou federal, presidente, vereador”. Na verdade, o fato da Comunidade ter lançado apenas seu nome, e não 4 nomes, como em 2012, foi crucial para sua vitória, o que confere ao analista a hipótese de que o lançamento de candidatura única deixa margem, mais do que suficiente, para que a Comunidade diga, sim “em quem votar”.

**17** Sem sombra de dúvida, é esse grupo que o vereador crê representar e ao qual pensa dever seu mandato. Age, nesse sentido, movido por aquilo que melhor representa, em seu entender, os interesses do grupo. Sobre esse tipo de relação,

nas relações entre religião e política, “desde que a ação política não contradiga a minha fé e a pureza de meu testemunho”. Durante a atual legislatura, 2 projetos de lei de sua autoria ilustram o cenário de hegemonia cultural cristã nas votações, permitindo-nos observar a identificação desses parlamentares com a “agenda conservadora”, tida como “agenda cristã”, no atual cenário político do país. O primeiro diz respeito a uma moção de repúdio à exposição “Queer Museu”: proposta por Jorge Pinheiro, ela foi votada em 21 de setembro de 2017, sendo aprovada por 22 dos 24 vereadores presentes. Segundo a justificativa, aquela exposição ofendia “valores morais, familiares, culturais”; assim sendo, buscou-se enquadrar a exposição no art. 208 do Decreto-Lei n. 2.848 (Código Penal, 1940) o qual tipifica os crimes contra o sentimento religioso, ou seja, ultraje a culto e impedimento ou perturbação de atos a ele relacionados<sup>18</sup>. O segundo, seria uma Moção de Repúdio ao Especial de Natal do coletivo Porta dos Fundos – produtora de vídeos de comédia veiculados na internet: também de autoria de Jorge Pinheiro, votada no dia 14 de dezembro de 2019, ela contou com voto favorável de 38 dos 39 presentes.

Uma análise da produção legislativa de seu primeiro mandato – 2017-2020 –, a partir dos dados colhidos no *site* da Câmara Municipal de Fortaleza (n.d.)<sup>19</sup>, mostra elementos importantes do direcionamento de seu exercício parlamentar a assuntos diretamente ligados à questão religiosa. Em 2020, atividade “requerimentos” foi aquela que apresentou temáticas religiosas como objeto (Quadro 1).

**Quadro 1** Requerimentos apresentados por Jorge Pinheiro em 2020

<b>Número</b>	<b>Objeto do requerimento</b>
137	Sessão solene em comemoração ao aniversário de 18 anos da Caminhada com Maria.
147	Sessão solene em comemoração aos 19 anos de missão da Comunidade Canção Nova em Fortaleza.
148	Sessão solene em homenagem aos 38 anos da Comunidade Face de Cristo.
149	Sessão solene em homenagem aos 36 anos da Comunidade Recado.
150	Sessão solene de 12 anos da realização da Marcha pela Vida.
151	Sessão solene de 39 anos do serviço de escuta e aconselhamento Comunidade SOS de Deus.

própria do campo político, Bourdieu (2012, p. 188) diz que “o homem político retira a sua força política da confiança que um grupo põe nele. Ele retira o seu poder propriamente mágico sobre o grupo da fé na representação que ele dá ao grupo e que é uma representação do próprio grupo e da sua relação com os outros grupos”.

**18** O vereador se referiu ao fato como “marco inicial de nosso mandato”.

**19** Foram analisados, como no caso de Priscila, indicações, projetos de lei ordinária, requerimentos, projetos de resolução e projetos de emenda à Lei Orgânica do Município de Fortaleza. Esse levantamento, como já dito, faz parte das atividades de um projeto de iniciação científica financiado pela FUNCAP. Para os fins deste artigo, no caso de Jorge, optamos por fazer referência apenas a seus “requerimentos”. Em futuras publicações serão analisados outros aspectos de seu mandato.

152	Sessão solene em homenagem aos 32 anos de fundação da Comunidade Católica Anuncia-me.
154	Sessão solene de 32 anos de história da Pastoral da Comunicação (PASCOM), na Arquidiocese de Fortaleza.
156	Sessão solene em comemoração aos 38 anos da Comunidade Católica Shalom.
157	Transcrição para os anais da matéria “Estudo revela 3 mil ataques a igrejas na Europa em 2019”, publicada no sítio eletrônico <i>Expresso Ceará</i> , em 07/01/2020.
158	Transcrição para os anais da matéria “Padre Cícero ganha exposição no Museu do Louvre em Paris”, publicada no sítio eletrônico <i>Tribuna do Ceará</i> , em 11/01/2020.
160	Transcrição para os anais da matéria “Câmara de Fortaleza repudia filme do Porta dos Fundos; requerimento será enviado ao MPF”, publicada no sítio eletrônico do jornal <i>O Povo</i> , em 13/12/2019.
161	Transcrição para os anais da matéria “MSH, Padre Antônio Furtado e Rosa de Saron são destaques do Natal de Todos”, publicada no sítio eletrônico do jornal <i>O Povo</i> , em 16/12/2019.
223	Audiência pública para debater a Cristofobia, no Brasil e na Cidade de Fortaleza.
224	Audiência pública a fim de desvelar como a Doutrina Social da Igreja, em sua verdadeira visão orientadora, pode contribuir para a construção da Cidade Paz.
226	Audiência pública para debater a Ideologia de Gênero, no Brasil e na Cidade de Fortaleza.
240	Audiência Pública para debater a Campanha da Fraternidade de 2020, subordinada ao tema “Fraternidade e vida: dom e compromisso tendo como lema ‘Viu, sentiu compaixão e cuidou dele’”.
402	Sessão solene comemorativa ao aniversário de 12 anos da Rádio Shalom 690 Dragão do Mar.
403	Sessão solene comemorativa aos 31 anos de existência do Projeto Família da Comunidade Católica Shalom,
404	Sessão solene comemorativa aos 53 anos da Renovação Carismática Católica.
405	Sessão solene comemorativa aos 13 anos do Instituto Filhos da Misericórdia de Jesus Salvador.
406	Sessão solene comemorativa aos 303 anos da Aparição de Nossa Senhora da Conceição Aparecida, Padroeira do Brasil.
407	Sessão solene comemorativa aos 103 anos de Aparição de Nossa Senhora de Fátima.
413	Transcrição nos anais da matéria “Shalom apresenta o espetáculo ‘O POBRE DE BELÉM’”, no portal do jornal <i>O Povo</i> , de 28/12/2019.

505	Sessão solene em homenagem ao Pe. Caetano e aos 46 anos do bairro Cristo Redentor.
526	Transcrição da matéria intitulada “Bandidos invadem igreja e roubam hóstias consagradas”, publicada no sítio eletrônico <i>Expresso Ceará</i> , em 03/02/2020.
529	Transcrição da matéria intitulada “Renascer é lançado em Fortaleza”, publicada no jornal <i>O Povo</i> , em 30/01/2020.
530	Transcrição da matéria intitulada “Queremos Deus celebra 31ª edição e espera receber 15 mil pessoas”, publicada no jornal <i>Diário do Nordeste</i> , em 05/02/2020.
531	Transcrição matéria intitulada “Companhia aérea perde relíquias de Santa Terezinha”, publicada no sítio eletrônico do jornal <i>O Povo</i> , em 26/01/2020.
533	Transcrição da matéria intitulada “Vereador propõe discussão sobre cristofobia em Fortaleza e debate sobre o sentido da vida”, publicada no <i>Blog Edison Silva</i> , em 04/02/2020.
603	Transcrição da matéria “Em 2020, Shalom abre Missões em Cuba, Portugal e Taiwan”, publicada no sítio eletrônico do jornal <i>O Povo</i> , em 21/12/2019.
607	Transcrição da matéria “Acamp’s Summer espera reunir mais de mil jovens, a partir desta segunda, dia 13”, publicada no sítio eletrônico do jornal <i>O Povo</i> , em 09/01/2020.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Jorge apresentou requerimentos relacionados à comunidade da qual é membro (Shalom): a) 3 para realização de “sessão solene”; b) 5 pedidos de inserção de matérias jornalísticas acerca dela nos anais da Câmara Municipal; c) 5 requerimentos de sessões solenes de homenagem a outras comunidades; e d) 1 em homenagem à RCC. E 3 outros pedidos de sessão solene diziam respeito a grupos ou eventos da Arquidiocese de Fortaleza, além de outros pedidos de realização de audiências públicas com temáticas que dizem respeito diretamente à agenda político-moral mobilizada por parlamentares religiosos conservadores: a) ideologia de gênero; b) cristofobia; e c) aborto.

Observando de perto, até o momento em que escrevemos este artigo – dezembro de 2020 –, havia 17 requerimentos de realização de sessões solenes por parte do vereador, que contemplavam comunidades do catolicismo carismático, mesmo em ano de pandemia. Teriam sido 17 momentos em que o plenário da Câmara Municipal teria sido ocupado, com toda legitimidade, por membros de comunidades religiosas. Mas estaríamos aí diante de outro tipo de ocupação do espaço público? Seria possível enxergar em quantidade tal de requerimentos de sessões uma busca por inflacionar a presença da religião no espaço público?

---

Priscila Costa, jornalista, foi eleita para seu primeiro mandato como vereadora de Fortaleza em 2016, com 5.491 votos, pelo Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB). É filha e neta de pastores protestantes da Assembleia de Deus e mãe de 3 filhos. Seu avô foi deputado estadual por 3 mandatos. Atualmente está filiada ao PSC, pelo qual disputou a reeleição em 2020. Em 2018, ainda pelo PRTB, disputou uma vaga para a Câmara dos Deputados, obtendo um significativo total de 48.041 votos, quase 8 vezes a mais do que o total obtido 2 anos antes, somente na Cidade de Fortaleza. Em seu perfil no *Instagram*, apresenta-se como:

*[...] vereadora de Fortaleza, conservadora, jornalista, militante da causa Pró-Vida e apaixonada pelo Evangelho de Cristo.*

Tratando do que considera ser “a crescente religiosidade do povo brasileiro” como algo “*benéfico*”, pois isso se deveria “*aos resultados práticos alcançados nas vidas individuais das pessoas*”, a vereadora pondera em entrevista (Freitas, 2020, p. 170) que a igreja “*precisa repensar sua influência*” na vida social, “*ultrapassar as quatro paredes da igreja e avançar, influenciar outras esferas da sociedade*”. Segundo Priscila:

A Igreja ainda não é tão efetiva na transformação da sociedade. Acredito que isso acontece devido ao fato que ainda não nos despertamos para nosso real papel social. De acordo com minha fé, acredito que Deus criou todas as coisas e nos orienta a governar todas as coisas: a cultura, as artes, a educação, o esporte etc. Tudo isso é assunto da igreja, pois a igreja não é uma instituição, a igreja somos nós, e nós devemos influenciar. Creio que essa mentalidade foi perdida, vivemos muito no institucional. Temos que pensar nossa atuação de forma mais ampla, por exemplo, como promotor de Justiça, como posso influenciar como cristão na promotoria? Na empresa? Na escola? Não devemos alimentar o pensamento que só somos crentes quando estamos na igreja ou dentro de uma programação religiosa. Portanto, aqui, onde desempenho minha função social, para o pensamento errôneo, não precisaria fazer nada em nível de minha fé. Não é isso que deve acontecer! Somos igreja e devemos desenvolver nossa fé em todos os lugares (Freitas, 2020, p. 167, grifo nosso).

Segundo a vereadora, haveria um espaço dedicado à igreja para operar a “transformação da sociedade”, uma vez que tal feito seria destinado à igreja “*por Deus*”; cultura, artes, educação – tudo estaria sob o escrutínio dos “crentes”, cabendo a estes “influenciar” essas dimensões da vida social, indo além dos limites eclesiais. Para Priscila,

---

o lugar de exercício da fé não se resume à igreja, expande-se por todo o espaço social, em uma ação de verdadeira captura/contaminação da vida social à (sua) religião.

Assim, parece-nos incontestável a visão de vida social que a vereadora esboça: um universo no qual atores do campo religioso (cristão) teriam, pelo fato de serem cristãos, o direito de conduzir, transformar e governar – algo que lhes é conferido pela pertença religiosa.

Vocacionada<sup>20</sup> que seria à política, como se apresenta, Priscila não pertence ao número dos “*quaisquer*”, mas daqueles “*levantados por Deus*”. Apesar de dizer-se “*representante de Fortaleza*”, na entrevista ela afirma ser representante do “*cristão conservador*”.

Não vejo nenhum problema na relação entre política e religião, inclusive, entendo ser muito legítima essa relação, pois a política existe para que a visão de mundo de determinados grupos sejam representada, daí nossa visão de mundo é completamente formada dentro da religião. Eu poderia dizer que nossa visão de mundo é formada pela cultura, porém digo religião, pois a própria cultura é estabelecida pelos fundamentos de fé vivenciada por dada sociedade, por exemplo, quando falamos de uma mentalidade ocidental, estamos falando de uma mentalidade criada da tradição judaica-cristã. Então, nossa fé marca nossa cultura e a política acaba existindo para representar isso, ou seja, o que o povo é, pensa. A religião é parte disso (Freitas, 2020, p. 179, grifo nosso).

Observemos o que foi citado acima: a razão de ser da política é a representação de determinados grupos, dentre os quais se destaca a religião; no caso, a religião dela, ou daquilo que ela considera “*a maioria*”. A política seria o meio mais eficaz para que o conjunto de crenças e valores da (suposta) maioria se perpetue<sup>21</sup>, como “*nossa marca*” ou como “*aquilo que o povo é*”. Portanto, não se nega a compreensão da política como terreno de uma ideologia (visão de mundo).

Sua produção legislativa é bem tímida quando comparada à produção de Jorge Pinheiro, o que nos levou a apresentar neste artigo seus requerimentos, do ano de 2018, que guardam estreita relação, direta ou indiretamente, com a agenda religiosa. Em 2020, por sua vez, o que observamos foi uma série de requerimentos que correspondem à pauta mobilizada pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro – atualmente sem partido

---

**20** Envolvida nas malhas da ideia de “*predestinação*”, não consegue observar todo um passado, de neta de deputado e neta e filha de pastores presidentes de igreja, que a preparou (predestinou) para ocupar o cargo que, crendo ou dissimulando, afirma ser obra de “*chamado divino*”.

**21** “*As sociedades mais plurais estão no Ocidente, são sociedades onde prevalece a fé cristã. Então, um representante cristão já representa a experiência mais plural que a humanidade já experimentou. Como parlamentar cristã em uma sociedade de mais de 80% de cristãos, não seria legítima como representante da cidade?*”, questiona ela em outro momento da referida entrevista (Freitas, 2020, p. 181, grifo nosso).

---

político – naquilo que diz respeito à pandemia de Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), com destaque para a inserção da hidroxicloroquina na rede pública de saúde de Fortaleza (Quadro 2).

**Quadro 2** Requerimentos apresentados por Priscila Costa em 2018<sup>22</sup>

<b>Número</b>	<b>Objeto do requerimento</b>
551	Requer da Coordenadoria Especial de Políticas sobre Drogas (CPDROGAS) um banco de dados contendo a relação de instituições privadas, terceiro setor ou ligadas a organizações religiosas que trabalham com recuperação de adictos e que estejam aptas a receber apoio financeiro do Poder Público municipal.
1476	Outorga da medalha Boticário Ferreira ao Pr. Ozires Teixeira Pessoa.
1619	Requer que seja inserida nos anais a matéria “União e busca pela paz”, publicada no jornal <i>O Povo</i> , em 31/03/2018.
1620	Requer que seja inserida nos anais a matéria “Igrejas evangélicas se reúnem em ato contra violência”, publicada no jornal <i>O Povo</i> , em 31/03/2018.
2257	Sessão solene em comemoração aos 107 anos da Igreja Evangélica Assembleia de Deus no Brasil.
2385	Sessão solene em reconhecimento ao protagonismo do jovem cristão pela liberdade religiosa.
2784	Sessão solene em homenagem aos 15 anos de serviços prestados a comunidade do Ancuri pela Igreja Batista Central.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Uma vez apresentados esses dados, passemos à análise das campanhas de reeleição dos 2 parlamentares, tal como encenadas nas redes sociais. Vale ressaltar que ambos produziram uma forte mobilização política contra pautas consideradas por eles “anticristãs” na Câmara Municipal de Fortaleza, com destaque para a mobilização contra um projeto de lei que versava sobre a liberdade de cátedra de professores da rede municipal, em 2019, quando acionaram mecanismos de mobilização religiosa contrários ao projeto. Isso dá mostras da atuação em bloco de evangélicos e carismáticos nas casas legislativas, como temos argumentado aqui.

---

**22** Além desses requerimentos, dois outros dos que foram apresentados pela vereadora nesse ano, 2018, guardam estreita relação com a agenda moral mobilizada nos últimos anos por atores do campo religioso: o Requerimento n. 1312, que requeria “informações da coordenadoria de políticas públicas de juventude a respeito do evento mulheres de todas as cores – as manas, as bi e as rachas unidas nos movimentos”, realizado na Rede Cuca, e o Requerimento n. 3482, que requeria “a inserção nos anais da matéria ‘Cadete é expulso de academia militar por usar camisa de Che Guevara’”.

---

## A campanha de reeleição: notas sobre a mobilização da moral em redes sociais

Neste tópico, apresentamos e analisamos momentos considerados ilustrativos das relações entre religião e política nas campanhas de reeleição dos dois parlamentares, tomando como *corpus* de análise material coletado pelos autores em suas redes sociais (*Facebook* e *Instagram*) durante o período eleitoral de 2020. Ao procedermos assim, com a observação de material divulgado nas redes sociais, optamos por seguir o caminho metodológico *netnografia*, traçado por Kozinets (2014). Nesse método, parte-se da definição das páginas virtuais a investigar, observa-se a comunidade ou a página (com ou sem interação nela – por meio de comentários, “curtidas”, compartilhamentos etc.), analisam-se os dados coletados e produzem-se, como aqui fazemos, a redação e o relato dos resultados.

Assim, coletamos farto material produzido pelos 2 candidatos à reeleição e analisamos aqui parte dele, destacando alguns elementos mobilizados por eles: a) prestação de contas do mandato que se finalizaria em 2020 (ressaltando as pautas que haviam mobilizado durante o 1º mandato); b) público-alvo ao qual se dirigiam prioritariamente; c) agendas políticas com as quais estariam comprometidos; d) razões para confiar-lhes um novo mandato na Câmara Municipal de Fortaleza. Vejamos, então, como tais elementos foram acionados em suas redes sociais.

### Jorge Pinheiro, o representante “da família”

Um primeiro elemento a analisar na campanha de reeleição de Jorge Pinheiro é que, mesmo disputando pelo PSDB, partido que compunha o arco de alianças do candidato José Sarto, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que contava com o apoio do prefeito Roberto Cláudio e do governador Camilo Santana, do PT, em suas redes sociais não se observou nenhuma menção à candidatura de Sarto ou mesmo alguma menção de apoio do vereador a ele. A impressão era que Jorge não tinha um candidato à Prefeitura de Fortaleza.

No conjunto de *cards* que apresentamos a seguir se produz uma imagem de Jorge Pinheiro como um “candidato da família”, alguém que faria sentinela em seu segundo mandato para defender essa instituição, produzindo o imaginário de um “perigo” que, sempre estando à espreita, legitimaria sua reeleição como a de um “guardião”. Vejamos algumas imagens que, dentro das categorias que adotamos, auxiliam na compreensão das orientações de sua campanha nas redes sociais.

## Prestação de contas do mandato

Antes de tudo, vale ressaltar junto a seu possível eleitor o que havia feito, como vereador, no primeiro mandato a ele confiado. Observe-se que sempre a questão da “vida” e da “família” dá o tom em sua mensagem, sendo sua principal insígnia a oposição à chamada ideologia de gênero (Figura 1).

**Figura 1.** Divulgação das atividades do mandato



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

Nessa prestação de contas se mostra importante destacar o *card* seguinte (Figura 2): nele se informa ser Jorge Pinheiro o autor de uma projeto de indicação que garantiria tarifa social (preço da passagem mais barato, praticado desde as gestões de Luizianne Lins, do PT, aos domingos e em feriados) no dia de celebração da padroeira da cidade, Nossa Senhora da Assunção, em 15 de agosto. Trata-se de uma indicação e uma prestação de contas com alvo específico: os católicos. Cabe perguntar: sendo motivada pela celebração de uma festa religiosa do catolicismo, tal tarifa não produziria feridas na laicidade do ente público?

**Figura 2.** Projeto aprovado



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

---

Faz-se necessário destacar que tanto Jorge Pinheiro quanto Priscila Costa, como vemos adiante, mesmo sendo reconhecidamente membros dos grupos religiosos que acionam como fiduciários de seus mandatos, acionam fatos em seus mandatos que contemplam diretamente interesses de seus grupos para se mostrarem ainda mais dignos da confiança de seus eleitores, uma vez que defenderem, sobretudo por meio de sua produção legislativa, os interesses e as perspectivas desses sujeitos. É por isso que uma considerável parte de suas campanhas foi usada para mostrar aquilo que fizeram durante o primeiro mandato. Tal fato sugere uma interpelação do “*ethé* de credibilidade”, tal como definido por Charaudeau (2008, p. 119, grifo do autor):

[...] a credibilidade não é uma qualidade ligada à identidade social do sujeito. Ela é, ao contrário, o resultado da construção de uma identidade discursiva pelo sujeito falante, realizada de tal modo que os outros sejam conduzidos a julgá-lo *digno de crédito* [...] De maneira geral, um indivíduo pode ser julgado digno de crédito se houver condições de verificar que aquilo que ele diz corresponde sempre ao que ele pensa (condição de sinceridade ou de transparência), que ele tem os meios de pôr em prática o que anuncia ou promete (condição de *performance*) e o que ele anuncia e aplica é seguido de efeito (condição de eficácia) [...] a credibilidade repousa sobre um *poder fazer*, e mostrar-se crível é mostrar ou apresentar a prova de que se tem esse poder.

Logo, não basta ser católico carismático ou evangélico para ser digno de crédito no segmento; é indispensável mostrar, sobretudo no caso daqueles que já conquistaram a confiança do segmento em um momento anterior, as razões para se ratificar a continuidade dessa representação. Na mesma linha de pensamento, Pierre Bourdieu (2012, pp. 187-188, grifo do autor) define representação como uma confiança creditada por determinados grupos:

O capital político é uma forma de capital simbólico, *crédito* firmado na *crença* e no *reconhecimento* ou, mais precisamente, nas inúmeras operações de crédito pelas quais os agentes conferem a uma pessoa – ou a um objeto – os próprios poderes que eles lhes reconhecem. [...] O poder simbólico é um poder que aquele que lhe está sujeito dá àquele que o exerce, um crédito com que ele o credita, um *fides*, uma *auctoritas*, que ele lhe confia pondo nele a sua confiança [...] o homem político retira a sua força política da confiança que um grupo põe nele.

O próximo *card* (Figura 3) também se insere nessa categoria: nele uma suposta eleitora apresenta as razões para legitimar um novo mandato de Jorge Pinheiro como vereador; não fosse por sua presença na Câmara Municipal, diz ela, uma “*lei maldita que assassina bebês*” estaria vigorando em Fortaleza. Não sabemos de que lei se trata, nem se a cidade tem competência para legislar sobre interrupção de gravidez, mas tal conteúdo em um *card* serve para disseminar um suposto pânico moral e uma ameaça sempre iminente que Jorge combateria<sup>23</sup>. Assim, o espaço político e o espaço religioso vão se confundindo, não sendo possível distinguir as práticas próprias a cada um deles.

**Figura 3. X.**



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

## Público-alvo ao qual se dirigia prioritariamente

Sem dúvida, o público-alvo de Jorge Pinheiro consistia nos católicos carismáticos e nos católicos que frequentavam as missas realizadas no Shalom da Paz, no bairro Aldeota, às quintas-feiras pelo Pe. Antônio Furtado<sup>24</sup>. Jorge esteve nessa missa em algumas ocasiões, dentre as quais destacamos as imagens da última, na semana da eleição, em

<sup>23</sup> Miranda (1999), em estudo sobre campanhas de candidatos carismáticos, já mostrava a compreensão da atuação política como um “ministério” e um sinal de “predestinação” por parte daqueles que se lançavam na arena pública. Resi (2014) e Sena da Silveira, Manduca e Reis (2019) auxiliam na compreensão da atuação parlamentar de carismáticos.

<sup>24</sup> Tais missas costumam ser celebradas com um público entre 5 e 7 mil pessoas, semanalmente; em 2020, contudo, por conta da pandemia de COVID-19, desde que os templos católicos tiveram autorização para reabrir, a partir de setembro, menos de 500 pessoas têm se feito presentes, devido às regras de distanciamento social.

que foi convidado a subir ao altar – produzindo, assim, sua legitimação como candidato “ungido” diante daquele público (Figura 4).

**Figura 4.** Presença em missa



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

Também observamos Jorge Pinheiro em meio aos carismáticos, seja em retiros realizados por sua comunidade, a Shalom, seja se fazendo presente em outras comunidades carismáticas, legitimando-se, assim como um candidato “dos carismáticos”. A Figura 5 mostra Jorge pregando em um retiro de um grupo de oração, rezando na Comunidade Face de Cristo e pregando na Comunidade Anuncia-Me.

**Figura 5.** Visita às Comunidades.



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

## Agenda política com a qual está comprometido

Como mostra a Figura 6, Jorge Pinheiro está comprometido, assim, faz questão de ser identificado com a agenda moral conservadora que tem dado a tônica da atuação política de carismáticos e evangélicos no espaço público. Temas como família, legalização do aborto (em vez de “descriminalização”) e ideologia de gênero foram apresentados como uma agenda que pautou o mandato do vereador e que, portanto, o credenciarium à recondução ao cargo.

Figura 6. Agenda Moral.



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

Como parece ser o caso de Jorge Pinheiro, como podemos compreender tal insistência, quase uma plataforma monotemática, de atores do campo religioso quando atuam no espaço político?

A resposta talvez possa ser encontrada nas análises de José Luiz Pérez Guadalupe (2020), cientista político espanhol, acerca da atuação política de religiosos, com destaque

---

para evangélicos<sup>25</sup>. Segundo o autor, políticos religiosos, movidos pelo objetivo de “propagar suas crenças” se valendo do espaço institucional de que dispõem, tentam estabelecer uma “ditadura confessional” no Estado, anulando minorias, sobretudo aquelas que se mobilizam pelos direitos sexuais e reprodutivos, sob a justificativa de um “mandato divino” de representação.

Em trecho no qual analisa a mobilização temática de evangélicos em torno da chamada questão pró-vida, atores tanto do campo evangélico quanto católico dão mostras de que

[...] sua particular visão “pró-vida” faz com que unicamente se centrem na criança que está para nascer e não se preocupem com todo o ciclo de vida nem com a vida de todos – ao extremo de não respeitarem os direitos humanos dos migrantes, por exemplo. Assim mesmo, sua aposta na família (“pró-família”) só se refere à chamada “família tradicional” (ideal, mas não real nem generalizável); não obstante, desviam o olhar quando se trata de ponderar a vida familiar de candidatos a quem querem apoiar, pois enquanto não sejam homossexuais nem abortistas, todo o resto está permitido, ou ao menos é perdoável, sob o argumento de que são “os eleitos de Deus” (Guadalupe, 2020, p. 17, tradução nossa).

## Razões para a confiança de um novo mandato

Apresentadas as pautas que haviam sido mobilizadas em seu mandato e acionados os grupos aos quais Jorge Pinheiro destinava prioritariamente sua plataforma de campanha, cumpria-lhe apresentar as razões para que seu eleitorado lhe confiasse um novo mandato. Tais razões se alicerçavam, além de elementos da agenda moral conservadora, em promessas vagas (como combate à corrupção, liberdade econômica, transporte público etc.), como se vê no quadro que sua própria campanha divulgou (Figura 7).

---

**25** Quando se fala da atuação de religiosos no campo religioso cabe destacar, como faz Carranza (2017), que, no caso brasileiro, católicos carismáticos e tradicionalistas têm se pautado pelo *modus operandi* de evangélicos, que partiram na frente quando se trata de atuação política em espaços institucionais.

**Figura 7.** Plataforma do novo mandato



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

Entretanto, a promessa mais ousada do candidato foi a “abolição do aborto”, pois não se sabe ao certo o que isso significaria no contexto do cargo em disputa (Figura 8).

**Figura 8.** Oposição ao aborto.



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

---

As *hashtags* usadas em sua campanha foram: #JorgePinheiro45000, #AliancaDeVidaEPaz, #VidaSimAbortoNao, #MinhaCidadeDisseNao e #IdeologiadGeneroNao. Sua votação alcançou a marca de 8.319 votos – ainda que tenha sido maior do que a votação alcançada em 2016, ele não conseguiu sequer dobrar o número de votos. Assim, embora exitoso em seu empreendimento junto aos católicos, Jorge Pinheiro não teria conseguido pluralizar seu eleitorado para além desse segmento, o que parece ser o caso de parlamentares católicos carismáticos no Estado do Ceará, sobretudo porque os católicos, ao contrário dos evangélicos, não têm conseguido fazer-se presentes nas casas legislativas (câmara e assembleia) em mandatos subsequentes – Jorge é a exceção na Câmara Municipal de Fortaleza, depois de Paulo Mindêlo – nem eleger mais de 1 representante, como conseguiram os evangélicos inclusive na eleição de 2020 – além de Priscila Costa temos Ronaldo Martins, da Igreja Universal do Reino de Deus, entre tantos outros.

Dois dias depois da eleição, Jorge Pinheiro publicou em suas redes sociais um vídeo com um mosaico de fotos produzidas durante sua campanha que dá conta de sua mobilização nas instituições católicas em busca do novo mandato: há imagens na Comunidade Face de Cristo, na Comunidade Anuncia-Me, no Instituto Hesed, na missa do Pe. Antonio Furtado e no Instituto Nova Jerusalém, além de uma foto ao lado de Emmir Nogueira, cofundadora da Comunidade Católica Shalom.

## Priscila Costa, a representante “conservadora”

Disputando sua reeleição filiada ao PSC, partido que tem servido de base de sustentação ao governo de Jair Bolsonaro, Priscila Costa faria parte da coligação de partidos que sustentou a campanha do Capitão Wagner, do Partido Republicano da Ordem Social (PROS), à Prefeitura de Fortaleza, o que o legitimou, junto com a atuação de outras lideranças evangélicas, como o “candidato conservador e cristão” a ser legitimado pelo “povo evangélico”. Um conjunto de eventos, como *lives*, reuniões, cultos e carreatas “da família”, foi direcionado ao eleitorado evangélico para legitimar tal empreitada Priscila foi presença marcante em todos esses eventos.

Percebemos no conjunto de postagens nas redes sociais de Priscila Costa que, enquanto Jorge Pinheiro produzira uma imagem de “defensor da família” em torno de si, ela elaborou uma semântica imagética que a credenciou como uma parlamentar “conservadora”, sendo esta a principal divisa com a qual buscava legitimar-se para a reeleição. Assim, as imagens usadas tinham como objetivo principal apresentá-la como legítima representante do campo conservador, ou neoconservador<sup>26</sup>, também valendo

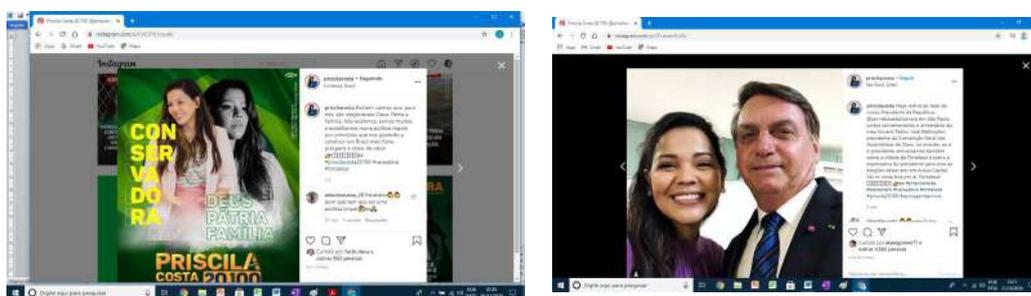
---

**26** O termo *neoconservadorismo* tem sido usado por diversos autores, como M. B. Lacerda (2019), para caracterizar o momento atual, em que se observam alianças entre segmentos religiosos, militares, atores do mercado financeiro e

---

como mecanismo de tal legitimação um conjunto de discursos de outras publicações, antes da eleição, que poderiam identificá-la como parte do grupo político ligado ao presidente Jair Bolsonaro, que, desde as eleições de 2018, postou-se como o legítimo representante dos conservadores no Brasil, fazendo com que ser *conservador(a)* passasse a significar o mesmo que ser *bolsonarista*. É o que se vê, por exemplo, na Figura 9: a) os valores tidos como alicerces do conservadorismo político brasileiro desde a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018 (“Deus, pátria e família”<sup>27</sup>); e b) ser fotografado(a) ao lado do presidente em algum evento durante a campanha eleitoral.

**Figura 9.** Priscila conservadora.



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

Exatamente por ser conservadora é que um conjunto de pautas, como aquelas caras ao feminismo, teria sua forte oposição – inclusive apresentando sua atuação política, como mulher, independente de qualquer conquista que pudesse dever-se ao movimento feminista (Figura 10).

---

movimentos reacionários. No caso do Brasil, essa importante aliança se mostra imprescindível para a compreensão da vitória eleitoral de Jair Bolsonaro, que fez com que o “pêndulo” da democracia (Avritzer, 2019) se deslocasse para a direita ou para o polo conservador, depois de décadas da implantação de uma agenda progressista produzida pela Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988). Por sua vez, Burity (2020, p. 16) identifica como elementos desse neoconservadorismo – que ele prefere denominar “onda conservadora”, por não dizer respeito apenas ao cenário nacional, que o autor entende ser “uma reação conservadora a mudanças implementadas pelos governos petistas” – os seguintes: “retórica agressiva contra os direitos ‘excessivos’ das minorias, questionamentos à interpretação de leis que lhes asseguram direitos, reestruturação do [P]oder [E]xecutivo para inviabilizar áreas e novos desenhos de políticas públicas abertamente regressivos”.

**27** Tais alicerces, mobilizados pelo então candidato Jair Bolsonaro durante as eleições de 2018, teriam servido como um dos principais mecanismos de legitimação dele diante do eleitorado evangélico e, uma vez eleito Presidente da República, a interpelação de tais palavras tem servido para manter uma base de apoio a Bolsonaro nesse segmento. Sobre as relações entre a campanha e a eleição de Bolsonaro e os evangélicos, ver Almeida (2019), Freston (2020), Nicolau (2020) e E. F. Silva (2020b).

**Figura 10.** Antifeminismo.



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

No vídeo “A esquerda pira! rs” (Costa, 2020), Priscila Costa elenca os motivos pelos quais seria um *anti-éthos* da esquerda mobilizar a agenda conservadora. A resposta à pergunta feita no vídeo – “Final, pessoal: por que é mesmo que a esquerda pira com a gente?” – veio nas seguintes frases: a) “não devo nada ao feminismo”; b) “aborto é assassinato”; c) “ideologia de gênero é lixo”; e d) “dos meus filhos cuido eu”.

## Prestação de contas do mandato

Dentre aquilo que foi postado como prestação de contas de seu primeiro mandato depreende-se como Priscila Costa mobilizou seu mandato em torno de pautas já estabelecidas na agenda moral conservadora de evangélicos, apenas conferindo uma feição local a ela. Assim, os assuntos de sempre – aborto, família, ideologia de gênero etc. – tomaram grande parte de sua atuação parlamentar e foram por ela trabalhados no mandato de modo a servir como prestação de contas de seu trabalho. Contudo, cumpre destacar como a atuação da parlamentar foi canalizada para ações que demonstravam uma suposta “ameaça” às crianças em curso na Cidade de Fortaleza, seja por meio da “indústria da pornografia”, seja via “ideologia de gênero nas escolas” ou mesmo pela atuação do *youtuber* Felipe Neto, que estaria comprometido com a questão de gênero em seus livros direcionados ao público infantil, mobilizando, assim, um “pânico moral”<sup>28</sup> em torno de um perigo fictício.

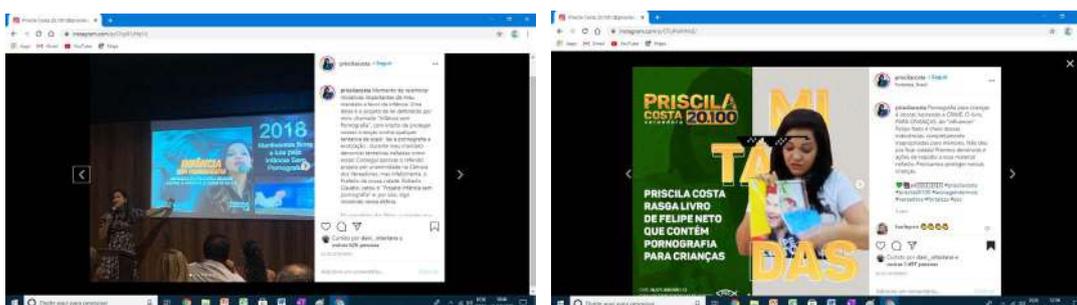
**28** Segundo Cohen (1972, p. 9, tradução nossa), o “pânico moral” pode ser compreendido assim: “uma condição, um episódio, uma pessoa ou um grupo de pessoas passa a ser definido como um perigo para valores e interesses societários; sua natureza é apresentada de uma forma estilizada e estereotipada pela mídia de massa; as barricadas morais são preenchidas por editores, bispos, políticos e outras pessoas de direita; especialistas socialmente aceitos pronunciam seus diagnósticos e soluções; recorre-se a formas de enfrentamento ou desenvolvem-nas. Então a condição desaparece, submerge ou deteriora e se torna mais visível. Algumas vezes, o objeto do pânico é absolutamente novo e outras vezes é algo que existia há muito tempo, mas repentinamente ganha notoriedade. Algumas vezes o pânico passa e é esquecido, exceto no folclore e na memória coletiva. Outras vezes, ele tem repercussões mais sérias e duradouras e pode produzir mudanças, como aquelas na política legal e social ou até na forma como a sociedade se compreende”.

Segundo Miskolci (2007, p. 112):

A política simbólica que estrutura os pânicos morais costuma se dar por meio da substituição, ou seja, grupos de interesse ou empreendedores morais chamam a atenção para um assunto, porque ele representa, na verdade, outra questão. Um exemplo é a descriminalização da homossexualidade, que obrigou àqueles que gostariam de denunciá-la como imoral a encontrar outras formas, dentre as quais se destaca o ressurgimento do temor da pedofilia. A partir desse caso, é possível perceber que todo pânico moral esconde algo diverso e, ao invés de aceitar um temor social como dado, o pesquisador precisa desvelar o que reside por trás do medo. O estudo de pânicos morais permite compreender como preocupações e temores de um dado momento histórico expressam lutas de poder entre grupos sociais, valores e normas, pois pânicos morais nunca são espontâneos. Eles são produto da catalisação de temores já existentes na coletividade. O pesquisador deve descobrir quem foi o agente no processo e como agiu de forma a transformar um temor existente em pânico. Dessa forma, será possível determinar quais valores e normas sociais estão em disputa no realinhamento do que a coletividade considera aceitável ou não em termos de comportamento e estilo de vida.

A Figura 11 ilustra a identificação de Priscila Costa com tal agenda conservadora, mobilizando o pânico moral em torno de um “perigo” contra a infância.

**Figura 11.** Prestação de contas, parte 1.

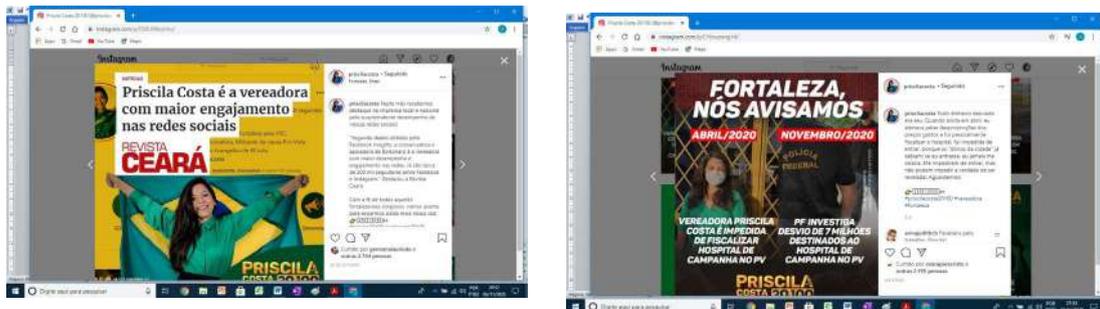


Fonte: Acervo pessoal dos autores.

Dois outros elementos podem ser destacados no conjunto de imagens compartilhadas com o objetivo de prestar contas do mandato: a) o destaque da vereadora entre os parlamentares que atuam nas redes sociais, dando mostras de que sua intensa mobilização nelas seria sinal de uma intensa atuação parlamentar; e b) uma operação realizada pela Polícia Federal (PF) no final de outubro de 2020, que serviria para ratificar as denúncias

contra a construção do hospital de campanha no Estádio Presidente Vargas, ocorrida em abril de 2020 (Figura 12).

**Figura 12.** Prestação de contas, parte 2.



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

## Pautas com as quais está comprometida

Neste tópico não há nada diferente daquilo com que Jorge Pinheiro havia se mostrado comprometido, confirmando a observação da aliança de carismáticos e evangélicos em torno de agendas morais (Figura 13).

**Figura 13.** Pautas da vereadora.



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

## Razões para a confiança de um novo mandato

O que deveria ser esperado de um novo mandato de uma vereadora conservadora? O que seria um mandato conservador? Com o que estaria comprometida uma vereadora assim identificada politicamente? O que um eleitor conservador, bem mais do que um eleitor evangélico, esperaria dessa parlamentar? A julgar pelo que nos dizem as postagens, um mandato conservador deveria contemplar as pautas indicadas na Figura 14.

**Figura 14.** Plataforma política.



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

Esmiuchando essa imagem, vemos o seguinte: a) opor-se à “legalização do aborto” não diz muito sobre a atuação de um vereador, uma vez que a “descriminalização” do aborto diz respeito a uma mudança no Código Penal (1940) – uma competência do Congresso Nacional; b) a “destruição dos valores da família” diz respeito aos direitos conferidos a novos arranjos familiares, sobretudo de casais do mesmo sexo, que obtiveram reconhecimento por parte do Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive com conquistas já garantidas no campo legislativo, em nada dependendo de uma vereadora, isto é, uma parlamentar municipal; c) do mesmo modo, o que significaria a “legalização das drogas”? E a vaga referência a “ofensas à religião” englobaria todas as expressões religiosas ou se limitaria à dela?; e, por fim, d) as chamadas “ideologia de gênero” e “doutrinação nas escolas” são pautas caras ao movimento reacionário do qual a parlamentar faz parte – que, inclusive, mobilizou-se no episódio do projeto de lei sobre a liberdade de cátedra de professores da rede municipal ao qual já nos referimos, – e servem apenas como incessante gramática dos discursos tidos como “conservadores”.

Priscila Costa foi reeleita com 14.606 votos, quase triplicando o total de votos recebidos em 2016, o que deu mostras de que soube: a) exercer um mandato em diálogo com a agenda cara ao segmento que representa, mobilizando a agenda moral; b) prestar contas de seu mandato, sobretudo com a linguagem das redes sociais; e c) alargar seu eleitorado, falando mais para os conservadores em geral – dentre os quais se encontrariam católicos e os sem religião – do que apenas para os evangélicos.

Passada a eleição, com o resultado favorável que lhes garantiu outro mandato, chegou o momento de congratularem-se com a vitória e mostrarem-se aptos aos desafios. Então, os dois vereadores acionaram um novo imaginário, que os posiciona como freio, na

verdade “muralha”, contra o avanço de pautas que não se coadunem com o repertório de suas crenças (Figura 15).

**Figura 15.** Reeleição.



Fonte: Acervo pessoal dos autores.

## Considerações finais

### O que significa a reeleição: possibilidades de análise

Estabelecemos como principal objetivo deste artigo responder à seguinte questão de pesquisa:

- Quais desdobramentos da democracia podem ser apontados a partir da observação de eleições e mandatos representativos de atores do campo religioso que mobilizam uma agenda moral para legitimar suas eleições e pautar seus mandatos?

Para respondê-la, tomamos como *corpus* de análise a atuação parlamentar e a campanha eleitoral de dois vereadores do campo religioso da Câmara Municipal de Fortaleza, Jorge Pinheiro e Priscila Costa. Na verdade, buscamos elaborar uma reflexão sobre as relações institucionais entre religião e política tal como observadas no cenário contemporâneo brasileiro.

Quando se debruçou sobre isso, Mouffe (2006, p. 22) reconheceu o “papel exercido pela religião na formação da identidade pessoal e as consequências que isto traz para a política”, sobretudo em sociedades mais pluralizadas, com um conjunto de valores mais diversificado e de como se daria a atuação política de religiosos. Embora reconheça a legitimidade das empreitadas religiosas em busca de representação política como

---

aprofundamento da própria democracia, Mouffe (2006, p. 26) pondera que tal direito democrático à representação não “permitiria o reconhecimento legal de demandas que poriam em questão a própria base da ordem constitucional, e que poderiam abolir, por exemplo, a separação entre Igreja e Estado”. Em outras palavras, projetos de lei apresentados e que trariam prejuízos à devida separação entre os entes, “contaminando” religiosamente o Estado, deveriam ser freados pelo mesmo mecanismo que permite a representação de segmentos religiosos (Constituição da República Federativa do Brasil [CF], 1988). O Estado não seria, assim, veículo de propagação legal de valores religiosos.

Pensando com Mouffe (2006), essa pluralidade religiosa, na forma de valores, não tem sido observada no funcionamento do Estado em suas várias modalidades, tampouco a imposição valorativa de atores religiosos cristãos no campo político ser freada por mecanismos institucionais. Mais do que isso, o que se observa, tomando inclusive o exemplo dos dois parlamentares aqui analisados, um avanço cada vez mais corrosivo de pautas, depois transformadas em decisões políticas, de viés conservador que põem em xeque inclusive a própria concessão de direitos, orgulhando-se tais sujeitos da garantia de tratamento diferenciado a pautas que dizem respeito aos valores da “maioria cristã” da sociedade brasileira.

Com isso em vista, concordamos com a análise de Carranza (2020) de certa cooperação de atores religiosos com os processos de corrosão democrática e de polarização social, acompanhados pelo ultraconservadorismo que tem se consolidado nos últimos anos em diversas organizações sociais em nível global – e o Brasil assume destaque nesse cenário. Uma crise democrática mais ampla tem proporcionado a ascensão de *personas* políticas, ou grupos, que, posicionando-se “fora”, poderiam “salvar” o sistema político, mediante uma reconstrução de valores que estariam deteriorados e que, por tal motivo, estariam destruindo o próprio corpo da nação. Assim, religiosos seriam a aposta para evitar essa suposta destruição.

Se a atuação de religiosos tem tomado o rumo de fortalecer cada vez mais a presença da religião cristã na esfera pública, com o intento de fortalecer a posição de guia e de ator hegemônico que já ocupa na vida social, promovendo-a no espaço político, espera-se que, em médio prazo, a natureza representativa e plural da democracia seja cada vez mais desacreditada e deslegitimada diante de um Parlamento que tende a se responsabilizar, de modo crescente, pela (re)construção de uma “sociedade cristã” (Eliot, 2016).

## Referências bibliográficas

- Almeida, R. (2019). Deus acima de todos. In Companhia das Letras (Ed.), *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje* (pp. 35-50). São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Avritzer, L. (2019). *O pêndulo da democracia*. São Paulo, SP: Todavia.

- 
- Biroli, F. (2018). *Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil*. São Paulo, SP: Boitempo.
- Biroli, F. (2020). Gênero, “valores familiares” e democracia. In F. Biroli, M. D. C. Machado, & J. M. Vaggione, *Gênero, neoconservadorismo e democracia: disputas e retrocessos na América Latina* (pp. 135-186). São Paulo, SP: Boitempo.
- Boas, T. C. (2020). A representação eleitoral dos evangélicos na América Latina. In B. Carranza, & J. L. P. Guadalupe (Ed.), *Novo ativismo político no Brasil: os evangélicos do século XXI* (pp. 113-130). Rio de Janeiro, RJ: Konrad Adenauer Stiftung.
- Bourdieu, P. (2011). O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 5, 193-216.
- Bourdieu, P. (2012). *O poder simbólico* (16a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.
- Burity, J. (2020). Ola conservadora y surgimiento de la nueva derecha cristiana brasileña? La coyuntura postimpeachment en Brasil. *Ciencias Sociales y Religión*, 22, e020015.
- Câmara Municipal de Fortaleza. (n.d.). *Jorge Pinheiro*. Recuperado de <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/parlamentar/196>
- Carranza, B. (2017). *Modus operandi* político de evangélicos e católicos: consolidações e inflexões. *Debates do NER*, 2(32), 87-116.
- Carranza, B. (2020). Erosão das democracias latino-americanas: a ascensão política dos cristãos. *Ciencias Sociales y Religión*, 22, 1-17.
- Carranza, B., & Rosado-Nunes, M. J. (2019). Fim de uma ordem: natureza, lei divina, feminismo. *Horizonte*, 17(53), 936-964.
- Charaudeau, P. (2008). *Discurso político*. São Paulo, SP: Contexto.
- Charaudeau, P. (2016) *A conquista da opinião pública: como o discurso manipula as escolhas políticas*. São Paulo, SP: Contexto.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. (1940). Código Penal. Brasília, DF.
- Cohen, S. (1972). *Folk devils and moral panics: the creation of mods and rockers*. London, UK: MacGibbon & Kee.
- Costa, P. (2020, 9 de novembro). *A esquerda pira! rs* (Vídeo). Recuperado de <https://www.facebook.com/priscilacostaoficial/videos/a-esquerda-pira-rs/369735784274060/>
- Cunha, M. (2017). “É preciso salvar a família”: gênero, religião e política no contexto do neoconservadorismo evangélico nas mídias no Brasil. In M. Cunha, P. V. L. Lopes, & J. Lui, *Religião e política: medos sociais, extremismo religioso e as eleições 2014* (pp. 157-169). Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Estudos da Religião.
- Dahl, R.A. (2016). *Sobre a democracia*. Brasília, DF: Ed. UnB.
- Eliot, T. S. (2016). *A ideia de uma sociedade cristã e outros escritos*. São Paulo, SP: É Realizações.

- 
- Freitas, M. S. (2020). *(Des)contentamento com a política e representação: o exercício parlamentar dos vereadores religiosos na Câmara de Fortaleza* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE.
- Freston, P. (2020). Bolsonaro, o populismo, os evangélicos e a América Latina. In B. Carranza, & J. L. P. Guadalupe (Ed.), *Novo ativismo político no Brasil: os evangélicos do século XXI* (pp. 371-391). Rio de Janeiro, RJ: Konrad Adenauer Stiftung.
- Gerring, J. (2019). *Pesquisa de estudo de caso: princípios e práticas*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Gomes, E. C. (2009). A religião em discurso: a retórica parlamentar sobre o aborto. In L. F. D. Duarte, E. C. Gomes, R. A. Menezes, & M. Natividade (Orgs.), *Valores religiosos e legislação no Brasil: a tramitação de projetos de lei sobre temas morais controversos* (pp. 15-44). Rio de Janeiro, RJ: Garamond.
- Guadalupe, J. L. P. (2020). “El hermano no vota al hermano”: la inexistencia del voto confesional y la subrepresentación política de los evangélicos en América Latina. *Ciencias Sociales y Religión*, 22, 1-39.
- Kozinets, R. (2014). *Netnografia: realizando pesquisa etnográfica online*. Porto Alegre, RS: Penso.
- Lacerda, F. (2020). Performances eleitorais de evangélicos no Brasil. In B. Carranza, & J. L. P. Guadalupe (Ed.), *Novo ativismo político no Brasil: os evangélicos do século XXI* (pp. 257-270). Rio de Janeiro, RJ: Konrad Adenauer Stiftung.
- Lacerda, M. B. (2019). *O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro*. Porto Alegre, RS: Zouk.
- Machado, M. D. (2012a). Religião, cultura e política. *Religião e Sociedade*, 32(2), 29-56.
- Machado, M. D. (2012b). Aborto e ativismo religioso nas eleições de 2010. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 3(7), 25-37.
- Machado, M. D. (2020). A vertente evangélica do neoconservadorismo brasileiro. In B. Carranza, & J. L. P. Guadalupe (Ed.), *Novo ativismo político no Brasil: os evangélicos do século XXI* (pp. 271-286). Rio de Janeiro, RJ: Konrad Adenauer Stiftung.
- Mariano, R. (2014). *Neopentecostais: sociologia do novo pentecostalismo no Brasil*. São Paulo, SP: Loyola.
- Miranda, J. (1999). *Carisma, sociedade e política: novas linguagens do religioso e do político*. Rio de Janeiro, RJ: Relume Dumará.
- Miranda, J. (2015). Católicos carismáticos e as eleições municipais de 2012. *Ciências Sociais Unisinos*, 51(2), 201-211.
- Miskolci, R. (2007). Pânicos morais e controle social: reflexões sobre o casamento gay. *Cadernos Pagu*, 28, 101-128.

- 
- Mouffe, C. (2006). Religião, democracia liberal e cidadania. In J. Burity, & M. D. Machado (Orgs.), *Os votos de Deus: evangélicos, política e eleições no Brasil* (pp. 15-27). Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco.
- Nicolau, N. (2020). *O Brasil virou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Pereira, P. J. R. (2009). A influência da religiosidade sobre as políticas públicas no governo Bush. In C. E. L. Silva (Org.), *Uma nação com alma de igreja: religiosidade e políticas públicas nos EUA* (pp. 193-242). São Paulo, SP: Paz e Terra.
- Procópio, C. (2012). Carismatismo católico e eleições no Brasil. *Ciencias Sociales y Religión*, 14(16), 79-99.
- Resi, M. V. F. (2014). Estudo da produção legislativa dos católicos carismáticos. *Revista Labirinto*, 14(21), 316-333.
- Sena da Silveira, E. J., Manduca, V., & Reis, M. V. F. (2019). Carismáticos, política e conservadorismo social. *Religare*, 16(1), 170-206.
- Silva, E. (2020). Representação política e suas significações. In R.C. Fazzi, & J. A. Lima (Orgs.), *Campos das ciências sociais: figuras do mosaico das pesquisas no Brasil e em Portugal* (pp. 660-682). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Silva, E. F. (2020a). Novas comunidades: a retomada “carismática” da tradição católica? *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(25), 35-57.
- Silva, E. F. (2020b). “Deus acima de tudo”: a performatividade religiosa como estratégia de legitimação de Bolsonaro, o “presidente cristão”. In E. F. S. Silva, A. Luz, & H. Frota (Orgs.), *Atores políticos e dinâmicas eleitorais* (pp. 319-346). Fortaleza, CE: Meta.
- Teixeira, L. B. (2020, 26 de setembro). *Eleições 2020: Mais de 5.500 religiosos lançam candidaturas pelo Brasil*. Recuperado de <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2020/09/26/candidatos-religiosos-eleicoes-2020.htm>
- Young, I. M. (2000). Representation and a social perspective. In Author, *Inclusion and democracy* (pp. 1559-1770). New York, NY: Oxford University Press.

---

## Para citar este artigo

### **Norma A – ABNT**

SILVA, E. F.; OLIVEIRA, K. C.; DAVID, R. C. M. Representação política da moral: vereadores religiosos em busca da reeleição *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 11, n. 26, p. 162-197, 2021.

### **Norma B – APA**

Silva, E. F., Oliveira, K. C., & David, R. C. M. (2021). Representação política da moral: vereadores religiosos em busca da reeleição *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 11(26), 162-197.

### **Norma C – Vancouver**

Silva EF, Oliveira KC, David RCM. Representação política da moral: vereadores religiosos em busca da reeleição *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2021 [cited Mar 4, 2020];11(26): 162-197. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/4678>

# Marchas e contramarchas da sub-representação feminina: desempenho nas eleições municipais de 2020

## **Maria do Socorro Sousa Braga**

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo - USP  
Professora associada da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar  
msbraga@ufscar.br

## **Cinthia Carvalho Dalcin**

Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar  
cinthiacdalcin@gmail.com

## **Mariana Caires Boni**

Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar  
bonimariana@gmail.com

## Resumo

O objetivo deste artigo é realizar uma radiografia do quadro feminino que saiu das urnas nas eleições municipais de 2020, buscando avaliar em que medida o conjunto de regras eleitorais que passou a vigorar nos últimos anos contribuiu ou não para melhorar a representação das mulheres. Para isso foram analisados os desempenhos desse segmento por votos para as prefeituras e as cadeiras parlamentares por região geográfica, raça, grau de escolaridade, ocupação, idade, ideologia e partido político. Nosso argumento é que, embora os dispositivos colocados em funcionamento nesse pleito tenham contribuído para obtermos avanços na representação feminina, eles ainda não são suficientes para as mulheres deixarem de ser sub-representadas na arena política municipal. Nossa principal conclusão é que foi quase nulo o efeito dos novos dispositivos legais no sucesso eleitoral das mulheres. Isso ocorreu, principalmente, porque o aumento do limite de candidaturas, a adoção da cláusula de desempenho e a homologação de listas partidárias que não cumprem as normas agem em direção contrária às ações adotadas que visam a melhorar a representação e a presença das mulheres na política brasileira.

**Palavras-chave** regras eleitorais; eleições municipais; partidos políticos; participação política feminina; sub-representação feminina.

---

## Women's under-representation marches and counter-marches: performance in the 2020 municipal elections

### Abstract

This article aims to make a radiograph of the women's political personnel that emerged from the polls in the 2020 municipal elections, seeking to assess the extent to which the set of electoral rules that has come into force in recent years has contributed or not to improve women's representation. To do this, the performances of this segment were analyzed by votes for city halls and municipal parliamentary seats according to geographic region, race, educational level, occupation, age, ideology, and political party. Our argument is that, although the devices put in place in this election have contributed to advances in women's representation, they are still not enough for women to stop being under-represented in the municipal political arena. Our main conclusion is that the effect of the new legal provisions on women's electoral success was almost nil. This occurred mainly because the *increased limit of candidacies*, the *adoption of the performance clause*, and the *approval of political party lists that do not comply with the rules* act in a direction contrary to the actions taken that aim to improve women's representation and presence in Brazilian politics.

**Key words** electoral rules; municipal elections; political parties; women's political participation; women's under-representation.

## Marchas y contramarchas de la subrepresentación femenina: desempeño en las elecciones municipales de 2020

### Resumen

Este artículo tiene como objetivo realizar una radiografía del personal político femenino surgido de las urnas en las elecciones municipales de 2020, buscando evaluar en qué medida el conjunto de normas electorales que ha entrado en vigencia en los últimos años ha contribuido o no para mejorar la representación femenina. Para ello, se analizaron los desempeños de este segmento mediante votaciones para alcaldías y escaños parlamentarios por región geográfica, raza, nivel educativo, ocupación, edad, ideología y partido político. Nuestro argumento es que, si bien los dispositivos puestos en marcha en esta elección han contribuido a avances en la representación femenina, todavía no son suficientes para que las mujeres dejen de estar subrepresentadas en la arena política municipal. Nuestra principal conclusión es que el efecto de las nuevas disposiciones legales sobre el éxito electoral de las mujeres fue casi nulo. Esto ocurrió principalmente porque el *aumento del límite de candidaturas*, la *adopción de la cláusula de desempeño* y la *aprobación de listas partidistas que no cumplen con las reglas* actúan en una dirección contraria a las acciones tomadas que apuntan a mejorar la representación y presencia de las mujeres en la política brasileña.

**Palabras clave** reglas electorales; elecciones municipales; partidos políticos; participación política femenina; subrepresentación femenina.

---

## Marches et contre-marches de la sous-représentation féminine: performances aux élections municipales de 2020

### Résumé

Cet article vise à réaliser une radiographie du personnel politique féminin sorti des urnes lors des élections municipales de 2020, en cherchant à évaluer dans quelle mesure le règlement électoral entré en vigueur ces dernières années a contribué ou non à améliorer la représentation féminine. Pour ce faire, les performances de ce segment ont été analysées à travers les votes pour les mairies et les sièges parlementaires par région géographique, race, niveau d'éducation, profession, âge, idéologie et parti politique. Notre argument est que, bien que les dispositifs mis en place lors de cette élection aient contribué aux progrès de la représentation féminine, ils ne sont toujours pas suffisants pour que les femmes cessent d'être sous-représentées dans l'arène politique municipale. Notre principale conclusion est que l'effet des nouvelles dispositions légales sur le succès électoral des femmes a été presque nul. Cela s'est produit principalement parce que *l'augmentation du nombre de candidatures, l'adoption de la clause de performance et l'approbation des listes de partis politiques qui ne sont pas conformes aux règles* agissent dans une direction contraire aux mesures prises qui visent à améliorer la représentation et la présence des femmes dans la politique brésilienne.

**Mots-clés** règles électorales; élections municipales; partis politiques; participation politique féminine; sous-représentation féminine.

## Introdução

Desde 1932, quando o direito das mulheres de escolher seus representantes foi parcialmente garantido no Brasil, a participação feminina no debate político tem sido um tema de intensa discussão<sup>1</sup>. Leis foram criadas para tentar estimular a igualdade de gênero nas arenas de poder. Entretanto, elas não se mostraram suficientes e o Brasil continua entre os países com menor participação de mulheres na política. Ocupamos a posição 143 no *ranking* mundial de representação feminina medido pela Organização das Nações Unidas (ONU) e a União Interparlamentar (Inter-Parliamentary Union [IPU])<sup>2</sup>. Esse quadro é ainda mais preocupante quando constatamos ter chegado ao século XXI com uma democracia na qual a maioria da população e do eleitorado do país é composta por mulheres<sup>3</sup>, mas a sub-representação feminina permanece como um dos sintomas da desigualdade de gênero e, conseqüentemente, do déficit democrático.

As eleições municipais de 2020 ocorreram após ampla ação política de diversos segmentos sociais, sensibilizados com as questões que acarretam a baixa representação feminina. Do ponto de vista normativo, novos dispositivos passaram a vigorar nesse pleito,

---

**1** O direito ao voto feminino foi alcançado por meio da ação de mulheres que percorreram um caminho longo e cheio de obstáculos no Brasil, iniciado em 1910, quando a Profa. Leolinda Daltrô fundou o Partido Republicano Feminino, no Rio de Janeiro (então Distrito Federal).

**2** Todos os meses, a IPU publica o *ranking* das porcentagens de mulheres nos parlamentos nacionais de cerca de 192 países – atualmente, o Sudão se encontra suspenso (Inter-Parliamentary Union [IPU], 2021).

**3** Em outubro de 2020, o Brasil tinha 150.519.635 eleitores – divididos em 71.405.810 homens (47,44%), 79.073.367 mulheres (52,53%) e 40.458 eleitores cujo sexo consta como não informado (0,03%) (Tribunal Superior Eleitoral [TSE], n.d.).

---

como se discute na próxima seção, visando a conferir melhores condições de competição desse segmento.

Cabe perguntar:

- Quantas mulheres se candidataram e por quais partidos?
- Quais partidos conseguiram cumprir as cotas e normas que vigoraram nesse pleito?
- Quantas dessas candidatas conseguiram eleger-se?
- Qual é o perfil socioeconômico e político-partidário das eleitas?
- Quais foram as regiões que mais votaram nelas?

Eis as questões que este artigo busca responder.

Para organizarmos tal radiografia, estruturamos este artigo em 5 seções. Na segunda seção, contextualizamos a eleição municipal, analisada com base na bibliografia sobre a participação política feminina, e descrevemos as principais mudanças institucionais criadas visando a aumentar o número de mulheres eleitas. Na terceira, identificamos tanto o perfil socioeconômico quanto o perfil partidário das candidaturas femininas e, além disso, identificamos quais partidos conseguiram cumprir as cotas e normas que vigoraram nesse pleito. Na quarta, avaliamos o desempenho das candidatas ao poder local. Por fim, na quinta seção, tecemos nossas considerações finais.

## **Contextualizando as eleições municipais de 2020 sob a perspectiva de gênero**

O campo teórico do debate sobre a representação feminina está intimamente ligado às demandas políticas identitárias. Segundo Matos (2011), a forma política adotada no Brasil, com baixa representação feminina, coloca nosso processo democrático e de desenvolvimento humano em risco. Para melhor compreensão, em 2014, a representação feminina na Câmara dos Deputados era de 9,9% e de 16% no Senado Federal (IPU, 2016). Esses números estão bem abaixo da média, indicando uma das menores representações de mulheres para a região das Américas – 26,6% e 25,8% respectivamente (IPU, 2014). De acordo com os dados da IPU (2020) atualizados na data da redação deste artigo, as deputadas federais eleitas correspondem a 14,6% do total de cadeiras na Câmara dos Deputados e as senadoras correspondem a 13,6% do total de cadeiras no Senado Federal. Tais porcentagens colocam o Brasil na 143ª posição (dentro de um total de 192 países) no *ranking* mensal de mulheres nos parlamentos nacionais divulgados pela IPU (2021).

Percebemos que os resultados não são muito diferentes na esfera local. As eleições de 2016 operaram sob regras eleitorais modificadas (instauradas pela reforma eleitoral de

---

2015). Dentre as candidaturas aptas a concorrer nas eleições de 2016<sup>4</sup> (TSE, 2016), 158.450 eram de mulheres (31,89%) – sendo 2.149 candidatas ao cargo de prefeita e 153.313 ao cargo de vereadora<sup>5</sup> – e 338.437 (68,11%) eram de homens – sendo 14.416 candidatos ao cargo de prefeito e 310.059 ao cargo de vereador<sup>6 7</sup>. Ao todo, elegeram-se 636 prefeitas, 4.883 prefeitos, 7.821 vereadoras e 50.109 vereadores. Em termos percentuais, somente 11,52% de prefeitos eleitos em 2016 eram mulheres, sendo o restante homens (88,46%). Pouco muda nos dados dos vereadores eleitos no mesmo ano: 13,5% eram mulheres e 86,49% homens<sup>8</sup>.

Segundo Araújo (2005), entre as razões que impedem a ampliação da representação feminina no Brasil se encontram os próprios partidos políticos. Para a autora, os partidos fazem uso de cálculos, para determinar os padrões de candidatos com potencial de elegibilidade, nos quais entram as reações sociais pela ausência ou presença de elementos representativos, desde o discurso até o lançamento das candidaturas – neste caso, as candidaturas de mulheres. Além disso, os partidos têm perfis tradicionais que refletem atores que já se encontram no governo, representando maior probabilidade de reeleição, ou tais perfis ilustram candidatos previamente eleitos pelo partido, isto é, alguma trajetória política anterior. Tudo isso dificulta a competitividade política das mulheres, uma vez que esses padrões, tanto de candidatos que já ocupam o poder quanto de trajetória política, são históricos – portanto, a tendência é o predomínio de homens brancos (Araújo, 2005).

Todos esses aspectos dificultam a trajetória política das mulheres. Elas enfrentam sérias dificuldades: em um primeiro momento de provarem que são elegíveis (necessitando demonstrar vontade política) e nos momentos seguintes de lidarem com o descaso das lideranças (masculinas) para com suas candidaturas. Acrescenta-se, ainda, a falta de recursos para alcançarem condições efetivas de competição, tanto internamente (no partido) quanto externamente (no mercado eleitoral) (Araújo, 2005; Norris & Krook, 2011; Matos, 2011; Organization for Security and Co-Operation in Europe [OSCE], 2014).

Em conjunto com o impacto dos padrões socioculturais nas candidaturas de mulheres temos aspectos institucionais que contribuem para a sub-representação feminina. Apesar de sistemas proporcionais serem historicamente mais favoráveis à eleição de mulheres do que sistemas majoritários, a estrutura das listas partidárias no sistema proporcional pode impactar o sucesso eleitoral delas. O modelo de lista aberta, usado no Brasil, permite que os eleitores votem não só no partido, mas também nos candidatos, podendo privilegiar aqueles com maior financiamento e/ou redes de contato (Norris & Krook, 2011).

---

**4** Foram ao todo 5520 prefeituras disputadas nesse ano.

**5** O restante das candidatas concorreu ao cargo de vice-prefeita (2.988).

**6** Ao cargo de vice-prefeito concorreram 13.962 homens.

**7** Ao todo, foram 40 candidaturas de gênero não divulgável (≈0,01%).

**8** De gênero não divulgável teve-se 1 pessoa eleita para o cargo de prefeito (≈0,02%) e 3 para o cargo de vereador (≈0,01%).

---

Para além do tipo de sistema eleitoral, as regras eleitorais têm corroborado uma baixa participação feminina na política. A mais antiga, a Lei n. 9.100 (1995), determinava o preenchimento de, no mínimo, 20% das vagas por candidaturas de mulheres. Além disso, estabelecia que cada partido ou coligação pudesse registrar seus candidatos para até 120% do número de cadeiras a preencher. Esse aumento de candidaturas possíveis significava que nenhum candidato homem seria posto de lado em favor de uma candidata mulher.

Com a Lei n. 9.504 (1997), esses 2 dispositivos foram alterados – cada partido ou coligação passou a poder registrar candidatos para as instâncias legislativas até 150% do total de lugares a preencher e cada partido ou coligação deveria reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para as candidaturas de cada sexo. Essa lei vigorou dessa forma até a Lei n. 12.034 (2009), que trocou o termo *reservar* por *preencherá*, visando a maior efetividade na promoção de candidaturas femininas.

No entanto, a Lei n. 13.165 (2015) alterou mais uma vez os dispositivos sobre a quantidade de candidatos permitidos, aumentando para até 200% para os cargos de deputado federal e deputado estadual nos estados com magnitude para a Câmara dos Deputados menor do que 12 e nos municípios com até 100 mil eleitores. Essa lei também instituiu uma cláusula de desempenho, que determina que os candidatos obtenham uma votação nominal mínima equivalente a 10% do quociente eleitoral, limitando ainda mais o impacto do sistema proporcional ser mais favorável à diversidade geracional. Mudanças como essas na legislação eleitoral, junto com a homologação de listas partidárias que não cumprem as cotas de gênero, colaboram para a manutenção da dominância masculina, pois a exclusão de mulheres torna possível a permanência de setores que alimentam tal dominância.

Por último, o mecanismo de cota foi afetado pela Emenda Constitucional n. 97 (EC n. 97, 2017) que proibiu a formação de coligações nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as assembleias legislativas e as câmaras municipais. A EC n. 97 (2017) afeta diretamente as indicações de candidaturas, nas quais os partidos passam a ter de indicar, no mínimo, 30% de mulheres filiadas para concorrer ao pleito, ou seja, as candidaturas femininas passam a ocorrer por meio de partidos e não mais por coligações (TSE, 2019).

Assim, as regras eleitorais foram modificadas ao longo dos anos e as últimas mudanças legislativas foram de encontro ao estabelecimento de limites de gastos com candidaturas segundo o cargo e da regularização do autofinanciamento, dos pagamentos de honorários, das doações para partidos políticos, dos bens, do impulsionamento, dos registros de partido, dos relatórios técnicos e do fundo eleitoral (TSE, 2020a).

O fundo eleitoral é regulamentado pela Lei n. 9.504 (1997), pela Lei n. 13.487 (2017) – que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) – e pela Lei n. 13.877 (2019), que tratam da distribuição do fundo entre os partidos, onde 48% do fundo

---

eleitoral deverão ser divididos entre os partidos – de acordo com as proporções do número de representantes na Câmara dos Deputados – e 15% deverão ser divididos de acordo com o número de representantes no Senado Federal, ambos devem obedecer às agremiações dos titulares. Vale lembrar que, já em 2018 – a partir da Resolução TSE n. 23.568 (2018) – 30% do FEFC deveria ser reservado às candidatas, valendo o mesmo para o tempo de campanha de TV e rádio.

Atualmente, vigora a Resolução TSE n. 23.607 (2019), que mantém a destinação de, no mínimo, 30% do montante do FEFC a campanhas de mulheres e determina a proibição do uso dessa verba no todo ou em parte para financiar campanhas masculinas. No entanto, o parágrafo seguinte afirma que não é ilícito o uso desses recursos para pagar despesas comuns com candidatos homens, despesas coletivas entre outros usos, contanto que haja benefício para campanhas de mulheres.

Junto com cada mudança institucional visando a maior participação das mulheres na política vemos algum mecanismo que vai na contramão dessa alteração. A adoção das cotas nas listas partidárias e sua obrigatoriedade foi acompanhada pela ampliação no total de candidatos em cada lista. A verba destinada a campanhas de mulheres inclui gastos coletivos com campanhas de homens, o que leva a candidaturas, por exemplo, com um homem sendo candidato a prefeito e uma mulher como sua vice-prefeita. E, por fim, a reserva de recursos destinada às candidaturas femininas não definiu para quais disputas seriam direcionados, deixando a cargo dos partidos decidirem seu destino. Acrescente-se, ainda, a resolução de cotas de recursos para as candidaturas de pessoas pretas, que passou a vigorar nessas eleições. A questão problemática nesse quesito diz respeito a como os partidos cumpriram tal distribuição no caso das mulheres pretas. Todas essas mudanças têm impacto direto na sub-representação feminina resultante das eleições de 2020 – e é sob essa ótica que este estudo analisa o perfil e o desempenho das candidatas ao poder local.

---

## Radiografia das candidaturas femininas nas eleições municipais de 2020<sup>9</sup>

- Qual é o perfil sociodemográfico e político das mulheres que disputaram as prefeituras e as cadeiras nas câmaras de vereadores?

Para responder essa questão, analisamos indicadores político-partidários e sociodemográficos, de renda, emprego e escolaridade, distribuídos por raça das candidatas, buscando, assim, obter maior compreensão do quadro social daquelas mulheres que competiram nessas eleições locais. A identificação desse perfil será necessária para que possamos discutir os impactos dos resultados eleitorais nos grupos sub-representados, além de aumentar a compreensão dos processos que levaram ou não ao êxito das candidaturas femininas.

### Quem são as mulheres que disputaram as prefeituras?

Verifica-se na Tabela 1, mediante a distribuição das candidaturas por gênero, bloco ideológico e partidos, que a disparidade entre gênero já se inicia na apresentação das chapas partidárias. Dentre as 18.444 candidaturas válidas às prefeituras das 5.568<sup>10</sup> cidades, apenas 13,6% são de mulheres, contra quase 86,4% de homens. Ao adicionarmos o fator ideológico à análise, verificamos que esse pleito manteve uma tendência já registrada anteriormente: o campo da esquerda apresenta uma divisão interna mais favorável a candidaturas femininas. Em segundo lugar ficou o centro do espectro, seguido de muito perto por aquele da direita. Enfocando o interior desses blocos ideológicos notarmos quais partidos deram mais espaço às mulheres nessas disputas majoritárias. No campo da direita, os partidos que ficaram acima da média do bloco (11,9%) e, dentre estes, os que têm maiores proporções, são partidos pequenos (PMB, PROS) e médios (PL, PTB, PP e PSD).

---

**9** Os dados – consulta\_cand\_2020\_BRASIL – foram retirados do arquivo zipado “Candidatos” na seção Candidatos, ano 2020, do *Repositório de Dados Eleitorais* do TSE (2020b). Reiteramos que são dados brutos, com data de geração – DT\_GERACAO – igual a 19/12/2020 e hora de geração – HH\_GERACAO – igual a 18:18:19. Para a análise do perfil de candidaturas (prefeituras e câmaras), geramos um sub-banco de dados a partir de 2 processos de filtragem: o primeiro por turno – DS\_TURNO = 1 – e o segundo por candidaturas aptas – DS\_SITUACAO\_CANDIDATURA = APTO –, visando à não repetição de candidaturas. O banco de dados gerado resultou em DS\_SITUACAO\_CANDIDATO\_PLEITO, com as seguintes categorias: DEFERIDO, DEFERIDO COM RECURSO, INDEFERIDO COM RECURSO, PENDENTE DE JULGAMENTO, CASSADO COM RECURSO e #NULO#. Por se tratarem de situações em recurso ou pendente de julgamento, deixamos esses registros. A característica #NULO# ocorre quando aquela informação especificamente não consta no banco de dados. Não sabemos por que ainda não constam resultados de certas cidades no banco de dados disponibilizado pelo TSE (2020b). Não nos responsabilizamos por inconsistências com versões mais recentes do banco de dados.

**10** Brasília-DF e Fernando de Noronha-PE não têm eleições municipais.

O DEM e o PSD, dentre os maiores partidos, apresentaram maior proporção de mulheres concorrendo ao Poder Executivo local.

**Tabela 1** - Distribuição de candidaturas às prefeituras por gênero, partido e bloco ideológico (%)

Bloco Ideológico/Partido	Gênero		Total absoluto
	Feminino	Masculino	
<b>Direita</b>			
Avante	11,9	88,1	413
DC	7,7	92,3	130
DEM	12,6	87,4	1.115
NOVO	3,6	96,4	28
Patriota	7,7	92,3	415
PL	15	85	934
PMB	24,6	75,4	57
PODE	9,8	90,2	552
PP	13,8	86,2	1.461
PROS	15,2	84,8	289
PRTB	9,9	90,1	294
PSC	12,1	87,9	496
PSD	13,9	86,1	1.577
PSL	10,2	89,8	694
PTB	14,3	85,7	719
PTC	5,4	94,6	149
Republicanos	13,8	86,2	806
SD	13,3	86,7	480
Média do Bloco	11,9	88,1	-
Total Bloco	12,7	87,3	-
Total absoluto do Bloco	1.351	9.258	10.609
<b>Centro</b>			
Cidadania	14,6	85,4	507
MDB	14,4	85,6	1.879
PDT	11,6	88,4	921
PSDB	12,6	87,4	1.267
PV	12,5	87,5	280
REDE	13,3	86,7	128
Média do Bloco	13,2	86,8	-
Total Bloco	13,3	86,7	-
Total absoluto do Bloco	664	4.318	4.982
<b>Esquerda</b>			
PCdoB	18,4	81,6	261
PCB	0	100	6
PCO	12,5	87,5	16
PMN	5,4	94,6	111
PSB	13,5	86,5	839
PSOL	22,6	77,4	340
PSTU	38,8	61,2	49
PT	17,9	82,1	1.216
UP	26,7	73,3	15
Média do Bloco	17,3	82,7	-
Total Bloco	17,1	82,9	-
Total absoluto do Bloco	487	2.366	2.853

Fonte: Elaborada pelas autoras

No centro do espectro político ideológico, dentre os 6 partidos, metade (Cidadania, MDB, Rede) ficaram acima da média do bloco (13,2%). Já no que diz respeito ao campo da esquerda, dentre os 9 partidos, 5 (PSTU, UP, PSOL, PCdoB, PT) ficaram acima da média

(17,3%), revelando a alta concentração de candidaturas nesse campo, mas dispersas em várias agremiações de tamanhos distintos.

Mas qual é o perfil sociodemográfico das candidatas? Como observamos na Tabela 2<sup>11</sup>, em relação à raça, as mulheres brancas são majoritárias (63,4%), seguidas pelas pardas (30,3%). Um número bem menor de mulheres pretas (5,2%) disputa o Poder Executivo e é ínfimo o percentual de mulheres amarelas (0,6%) e indígenas (0,2%). Dois partidos apresentam somente mulheres brancas (NOVO e PCO), como visto na Tabela 3. Já o PMN é o único partido onde as mulheres pardas são majoritárias (66,7%), seguidas pelas brancas (33,3%).

**Tabela 2** - Distribuição das candidatas às prefeituras por raça

	Raça					Total
	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	
Candidaturas (%)	0,6	63,4	0,2	30,3	5,2	-
Total absoluto	14	1.586	5	759	130	2.502

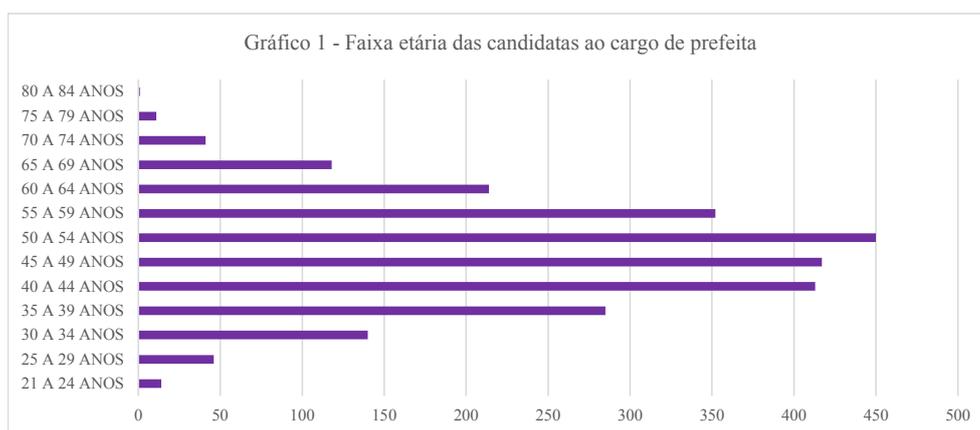
**Tabela 3** - Distribuição das candidatas às prefeituras por raça e partidos (%)

Bloco Ideológico/Partido	Raça					Total absoluto
	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	
<b>Direita</b>						
Avante	0	61,2	0	34,7	4,1	49
DC	0	70	0	20	0	10
DEM	0,7	64,3	0,7	32,9	1,4	140
NOVO	0	100	0	0	0	1
Patriota	0	78,1	0	15,6	6,3	32
PL	1,4	65,7	0	30,7	2,1	140
PMB	0	71,4	0	21,4	7,1	14
PODE	0	77,8	0	18,5	1,9	54
PP	0,5	63,4	0	34,7	1,5	202
PROS	0	52,3	0	45,5	2,3	44
PRTB	0	75,9	0	24,1	0	29
PSC	0	61,7	0	38,3	0	60
PSD	1,4	63,9	0	31,1	2,7	219
PSL	0	73,2	1,4	19,7	4,2	71
PTB	1	71,8	0	27,2	0	103
PTC	0	62,5	0	37,5	0	8
Republicanos	2,7	58,6	0	31,5	7,2	111
SD	0	57,8	0	37,5	4,7	64
Média do Bloco	0,4	68,3	0,1	27,8	2,5	-
Divisão interna do Bloco	0,8	65,1	0,1	30,9	2,6	-
Total absoluto do Bloco	11	880	2	418	35	1351
<b>Centro</b>						
Cidadania	0	63,5	0	33,8	2,7	74
MDB	0,7	67,5	0	30,6	0,7	271
PDT	0	67,3	0	29	3,7	107
PSDB	0	75	0,6	23,1	1,3	160
PV	0	80	0	14,3	5,7	35
REDE	0	41,2	0	58,8	0	17
Média do Bloco	0,1	65,8	0,1	31,6	2,4	-
Divisão interna do Bloco	0,3	68,9	0,2	28,8	1,8	-
Total absoluto do Bloco	2	457	1	191	12	664
<b>Esquerda</b>						
PCdoB	0	45,8	2,1	43,8	8,3	480
PCB	0	0	0	0	0	0
PCO	0	100	0	0	0	2
<b>PMN</b>	<b>0</b>	<b>33,3</b>	<b>0</b>	<b>66,7</b>	<b>0</b>	<b>6</b>
PSB	0,9	58,4	0	31	8,8	113
PSOL	0	45,5	0	23,4	31,2	77
PSTU	0	42,1	0	5,3	52,6	19
PT	0	51,4	0,5	32,1	15,6	218
UP	0	50	0	25	25	4
Média do Bloco	0,1	47,4	0,3	25,2	15,7	-
Divisão interna do Bloco	0,2	51,3	0,4	30,9	17,1	-
Total absoluto do Bloco	0	249	2	150	83	487

Fonte: Elaborada pelas autoras

**11** Os seguintes partidos possuem 1 candidata cuja raça consta como “Sem Informação”: DC, PODE, PSL, MDB, PSB e PT. O PSD possui 2 candidatas com esse *status*. No total são 8 candidatas “Sem Informação”.

No que se refere à faixa etária das candidatas às prefeituras, o Gráfico 1 revela que foram as mulheres entre 40 a 54 anos que mais buscaram concorrer ao Poder Executivo, concentrando 51% nessas faixas. Tratam-se, portanto, de mulheres com trajetória de vida e profissional mais consolidada. Esse padrão etário é observado entre as mulheres brancas, pardas e pretas.



Fonte: Elaborada pelas autoras

Em relação ao estado civil das candidatas às prefeituras, a Tabela 4<sup>12</sup> demonstra que 59,6% das mulheres são casadas. Há 65,5% de mulheres brancas, seguidas por 30,2% de pardas.

**Tabela 4 - Distribuição das candidatas às prefeituras por raça e estado civil**

Estado Civil	Raça					Total absoluto	Total (%)
	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta		
Casada	0,7	65,5	0,2	30,2	3,3	1.491	59,6
Divorciada	0,4	64,4	0	27,4	7,5	281	11,2
Separada Judicialmente	0	67,6	0	23,5	5,9	34	1,4
Solteira	0,3	56,1	0,3	33,2	9,6	572	22,9
Viúva	0,8	67,7	0	27,4	2,4	124	5

Fonte: Elaborada pelas autoras

Como percebemos na Tabela 5<sup>13</sup>, o nível de escolaridade das candidatas ao Poder Executivo municipal é altíssimo: pouco mais de 75% delas têm Ensino Superior completo, também constituindo maioria quando se fala das candidatas da mesma raça branca. Entre as mulheres pardas há maior presença daquelas com Ensino Fundamental e Ensino Médio, ao passo que entre as mulheres pretas predomina o Ensino Fundamental.

**12** Das candidatas sem informação de raça: 2 são casadas, 1 é divorciada, 1 é separada judicialmente, 2 são solteiras e 2 são viúvas.

**13** Uma candidata sem informação de raça consta com grau de instrução “Lê e Escreve”, as outras sete têm Ensino Superior completo.

**Tabela 5 - Distribuição das candidatas às prefeituras por raça e grau de instrução (%)**

Grau de Instrução	Raça					Total absoluto	Total (%)
	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta		
Ensino Fundamental Completo	0	61,5	0	35,9	2,6	39	1,6
Ensino Fundamental Incompleto	3,3	56,7	3,3	23,3	13,3	30	1,2
Ensino Médio Completo	0,5	57,8	0,2	38,2	3,2	403	16,1
Ensino Médio Incompleto	4,3	56,5	0	34,8	4,3	23	0,9
Lê e Escreve	0	45,5	0	45,5	0	11	0,4
<b>Superior Completo</b>	<b>0,4</b>	<b>65,1</b>	<b>0,2</b>	<b>28,6</b>	<b>5,3</b>	<b>1.895</b>	<b>75,7</b>
Superior Incompleto	2	59,4	0	28,7	9,9	101	4

Fonte: Elaborada pelas autoras

Ao olharmos para a ocupação declarada dessas candidatas (Tabela 6)<sup>14</sup>, percebemos o alto número de servidoras públicas, professoras, políticas e policiais (somente essas 4 categorias reúnem 71,6% das candidatas). Outras categorias relevantes nas disputas por outros cargos eletivos, como as de advogados, agricultores e médicos, são insignificantes nesse nível de competição política. Observamos, ainda, que nas ocupações por raça é perceptível a predominância da categoria de políticos entre as mulheres brancas e pardas, enquanto entre as pretas é a de professor, indicando que o conjunto de mulheres brancas e pardas deve ter maior experiência no campo político.

**Tabela 6 - Distribuição das candidatas às prefeituras por raça e ocupação**

Ocupação	Raça					Total absoluto	Total
	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta		
Advogada	0	6,9	0	5	5,4	1	0,03
Agricultora, Pecuária e Produtora Agropecuária	14,3	2,5	0	2,4	3,8	9	0,4
Área da Saúde (Médica, Enfermeira e Odontóloga)	7,1	7,3	0	6,5	3,1	49	2
Comerciante	0	2,1	20	3	2,3	61	2,4
Dona de Casa	0	2,1	0	1,8	1,5	64	2,6
Empresária	7,1	10,3	0	6,9	1,5	156	6,2
Militar	0	0	0	0,1	0	172	6,9
Outros	28,6	29,9	0	30,4	32,3	219	8,8
Policial	0	0,4	0	0,3	0,8	270	10,8
Política	14,3	19,2	40	18,7	13,8	278	11,1
Professora	14,3	9	40	12	25,4	470	18,8
Servidora Pública	14,3	10,3	0	12,9	10	753	30,1

Quem foram as mulheres que disputaram as câmaras municipais?

O primeiro aspecto que chama atenção em relação às listas partidárias para as câmaras municipais é o maior número de candidaturas femininas, quando comparado àquele para o Poder Executivo local, o que se deve em grande parte ao maior número

de vagas em disputa<sup>15,16</sup>. Contudo, mesmo nesse cenário mais favorável à representação proporcional das mulheres, elas continuam em desvantagem em comparação aos homens na composição das listas de candidatos organizadas pelos partidos. Dois aspectos demonstram essa constatação. O primeiro se refere à distribuição de vagas por partido. Como verificamos na Tabela 7, do total de candidaturas apresentadas, 34,6% foram de mulheres contra 65,4% de homens.

Atendo-nos aos blocos ideológicos, verificamos que essa desvantagem, no caso das disputas proporcionais, é relativamente próxima nos 3 blocos, com a esquerda apresentando um pouco mais de candidaturas femininas (35,4%) quando comparada ao centro (34,8%) e à direita (34,4%). Tal diferença da esquerda se deve, particularmente, a 2 partidos que apresentam candidaturas bem acima da média do bloco: UP (45,5%) e PSTU (42,9%). Mas, no geral, a maioria dos 33 partidos políticos se manteve abaixo da média do bloco ideológico.

**Tabela 7** - Distribuição de candidaturas às câmaras municipais por gênero, partido e bloco ideológico (%)

Bloco Ideológico/Partido	Gênero		Total absoluto
	Feminino	Masculino	
<b>Direita</b>			
Avante	33,8	66,2	13.679
DC	33,5	66,5	4.217
DEM	34,6	65,4	29.931
NOVO	35,3	64,7	555
Patriota	34,1	65,9	12.736
PL	34,7	65,3	25.530
PMB	35,2	64,8	2.406
PODE	34,3	65,7	18.673
PP	34,7	65,3	34.513
PROS	34,2	65,8	10.588
PRTB	33,9	66,1	6.781
PSC	34,1	65,9	16.331
PSD	34,5	65,5	35.499
PSL	33,9	66,1	19.585
PTB	34,6	65,4	21.266
PTC	34,1	65,9	5.992
Republicanos	34,3	65,7	26.162
SD	34,5	65,5	15.401
Média do Bloco	34,4	65,7	-
Total Bloco	34,4	65,6	-
Total absoluto do Bloco	103.065	196.780	299.845
<b>Centro</b>			
Cidadania	34,7	65,3	15.767
MDB	35	65	40.087
PDT	34,5	65,5	25.816

**15** Efeitos da magnitude (M).

**16** A Emenda Constitucional n. 58 (EC n. 58, 2009) aumentou para 25 as categorias que dispõem sobre limite máximo de cadeiras nas câmaras municipais, variando de acordo com seus habitantes. A primeira das novas categorias determina no máximo 9 vereadores para municípios com até 15 mil habitantes, enquanto a última apresenta um limite de 55 vereadores em municípios com mais de 8 milhões de habitantes.

PSDB	34,8	65,2	29.543
PV	34,7	65,3	11.036
REDE	35,3	64,7	4.317
Média do Bloco	34,8	65,2	-
Total Bloco	34,8	65,2	-
Total absoluto do Bloco	44.018	82.548	126.566
<b>Esquerda</b>	<b>Feminino</b>	<b>Masculino</b>	<b>Total absoluto</b>
PCdoB	34,9	65,1	9.533
PCB	37,5	62,5	56
PCO	32,4	67,6	34
PMN	34,1	65,9	4.463
PSB	34,7	65,3	24.252
PSOL	37,9	62,1	3.754
PSTU	42,9	57,1	105
PT	36,1	63,9	27.840
UP	45,5	54,5	99
Média do Bloco	37,3	62,7	-
Total Bloco	35,4	64,6	-
Total absoluto do Bloco	24.852	45.284	70.136
Total Candidaturas	34,6	65,4	-
Total absoluto de Candidaturas	171.935	324.612	496.547

Fonte: Elaborada pelas autoras

O segundo aspecto que revela a desvantagem das mulheres em relação aos homens se refere ao cumprimento das cotas de gênero pelos partidos. De acordo com a Tabela 8, apesar do avanço do crescimento de candidaturas que figuram nas listas partidárias, a maioria dos partidos não cumpriu a cota de gênero em 2020 em vários municípios. Ao analisarmos o cumprimento das cotas por parte dos partidos nas 96 cidades brasileiras que agregam as capitais dos estados (com exceção do Distrito Federal) e as cidades não capitais com mais de 200 mil eleitores, verificamos que, mesmo no campo da esquerda, apenas 1 partido cumpriu a cota de gênero<sup>17</sup>.

Trata-se do recém-fundado Unidade Popular (UP)<sup>18</sup>, que teve candidatos em 21 dessas cidades; em mais da metade delas, o partido teve paridade entre seus candidatos e suas candidatas. O PCO e o PCB, no extremo, não cumpriram as cotas em 9 das 11 cidades (81,8%) e em 10 das 15 cidades (66,6%) em que tiveram candidatos concorrendo, respectivamente, tanto por falta quanto por excesso de candidatas.

**17** Consideramos partidos com candidaturas únicas um não cumprimento da cota de gênero, pois a redação da Lei 12.034 (2009), alterando o art. 10, § 3º, da Lei 9.504 (1997) determina o preenchimento de no mínimo 30% e no máximo 70% para candidaturas de cada sexo. Portanto, as colunas “Menos 30% mulheres” e “Menos 30% homens” indicam a percentagem das cidades onde esse mínimo não foi atingido, seja por falta de candidaturas de mulheres, seja por falta de candidatura de homens.

**18** O partido Unidade Popular (UP), ou Unidade Popular pelo Socialismo, foi fundado em 16 de junho de 2016, mas obteve o direito de lançar candidaturas reconhecidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 10 de dezembro de 2019. Em novembro de 2020 ele possuía 2.353 filiados. O partido é ligado a movimentos que atuam em defesa da moradia popular e defende a nacionalização do sistema bancário, o controle social de todos os monopólios e consórcios capitalistas e dos meios de produção nos setores estratégicos da economia, bem como uma reforma agrária popular.

O PSTU não cumpriu as cotas em 16 das cidades em que concorreu – 11 foram por mais candidaturas de mulheres do que de homens, sendo a maioria dessas candidaturas únicas. Já partidos como PT, Patriota, PL, NOVO, Republicanos, PSD e PODE ficaram com porcentagens abaixo de 5% de não cumprimento de cotas. Outros, como PSOL, PROS, PSB, REDE, PCdoB, DEM, MDB, PSDB, PP e PDT, tiveram porcentagens de não cumprimento de cotas variando de 5% a 10% do total de cidades em que apresentaram candidaturas.

Os 12 partidos restantes tiveram variações de 10% a 18% de não cumprimento de cotas. Vale mencionar que, com exceção do UP e do PSTU, todos os partidos tiveram mais de 50% de candidatos homens em mais de 75% das cidades nas quais apresentaram candidatos. Todos esses dados mostram que, com exceção de 2 partidos, a presença de candidatos homens ainda é muito forte e a preferência e escolha por eles independe de ideologia.

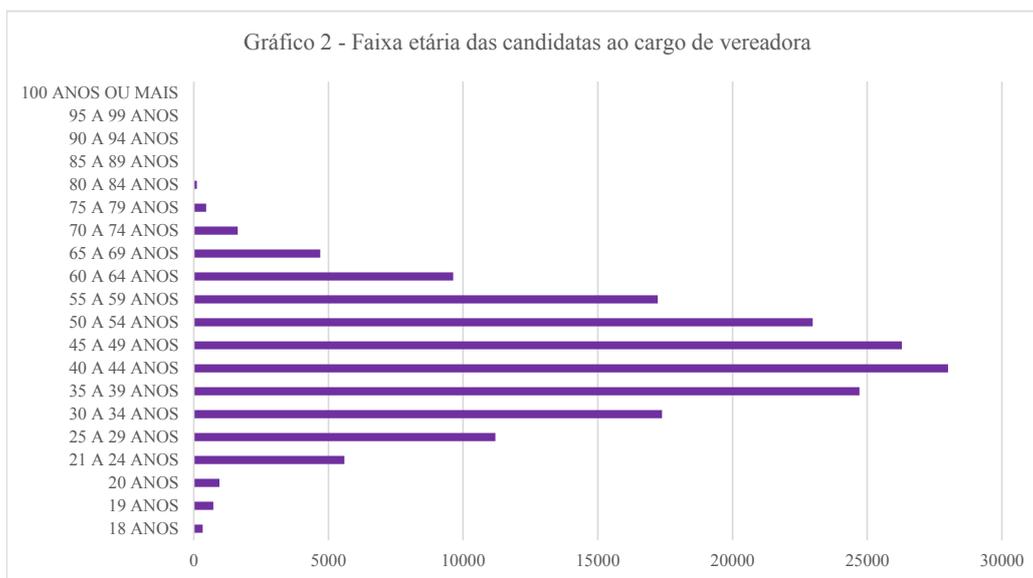
**Tabela 8** - Desempenho dos partidos no cumprimento das cotas de gênero nas 96 cidades brasileiras com mais de 200 mil eleitores e/ou capitais (%)

Partido	Total de Cidades	Menos de 30% mulheres	Menos de 30% homens	Mais de 50% mulheres	Exatamente 50% mulheres e 50% homens	Mais de 50% homens
NOVO	37	0	2,7	5,4	0	94,6
UP	21	0	0	9,5	57,1	33,3
<b>PT</b>	<b>96</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>99</b>
Patriota	84	1,2	0	2,4	0	97,6
PL	82	2,4	0	2,4	0	97,6
<b>Republicanos</b>	<b>96</b>	<b>4,2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>100</b>
PSD	91	4,4	0	1,1	2,2	96,7
PSOL	91	4,4	1,1	6,6	16,5	76,9
PODE	90	4,4	0	1,1	0	98,9
PROS	66	6,1	0	0	1,5	98,5
PSB	90	7,8	0	1,1	1,1	97,8
REDE	61	8,2	0	4,9	4,9	90,2
PCdoB	85	8,2	0	2,4	1,2	96,5
PP	85	8,2	1,2	1,2	0	98,8
<b>DEM</b>	<b>92</b>	<b>8,7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>100</b>
<b>MDB</b>	<b>90</b>	<b>8,9</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1,1</b>	<b>98,9</b>
<b>PSDB</b>	<b>90</b>	<b>8,9</b>	<b>0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>97,8</b>
PTB	84	9,5	1,2	2,4	2,4	95,2
SD	84	9,5	1,2	1,2	2,4	96,4
PDT	91	9,9	0	0	2,2	97,8
PV	72	11,1	0	0	5,6	94,4
Cidadania	78	11,5	0	3,8	0	96,2
PRTB	77	11,7	1,3	2,6	6,5	90,9
PMN	48	12,5	2,1	2,1	2,1	95,8
DC	53	15,1	0	3,8	3,8	92,5
PMB	46	15,2	2,2	10,9	6,5	82,6
PSC	84	15,5	0	0	0	100
PTC	61	16,4	0	0	3,3	96,7
Avante	85	16,5	1,2	2,4	0	97,6
<b>PSL</b>	<b>94</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>100</b>
PSTU	29	17,2	37,9	41,4	17,2	41,4
PCB	15	60	6,7	6,7	13,3	80
PCO	11	63,6	18,2	18,2	0	81,8

Fonte: Elaborada pelas autoras

Mas qual é o perfil das mulheres que conseguiram uma candidatura nos partidos?

O Gráfico 2 revela que a maior parte delas (59,3%) se encontra nas faixas etárias entre os 35 e os 54 anos. Como nas disputas pelas prefeituras, as mulheres que buscam uma vaga nas câmaras geralmente já acumularam maior experiência de vida e formação acadêmica, conforme veremos adiante.



Fonte: Elaborada pelas autoras

No que se refere à questão racial, conforme Tabela 9, quase a metade do total de candidaturas femininas é de mulheres brancas (49,2%), seguidas pelas mulheres pardas (38%) e bem atrás vem o contingente de mulheres pretas (10,8%), sendo ainda mais reduzida a participação das mulheres indígenas (0,4%) e amarelas (0,4%).

**Tabela 9** - Distribuição das candidatas ao cargo de vereadora por raça

	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	Total
Total Candidaturas (%)	0,4	49,2	0,4	38	10,8	-
Total Candidaturas	641	84.661	669	65.322	18.630	171.935

Fonte: Elaborada pelas autoras

Ao nos determos na distribuição dessas candidaturas pelos blocos ideológicos, verificamos na Tabela 10<sup>19</sup> que o campo da direita concentra a maioria delas (59,9%), enquanto a esquerda lançou apenas 14,5%. Já o centro foi o campo preferido de 25,6%

**19** São 2012 candidatas ao cargo de vereadora sem raça informada. Elas estão distribuídas pelos partidos da seguinte forma: 66 no Avante, 75 no Cidadania, 34 no DC, 122 no DEM, 130 no MDB, 59 no Patriota, 32 no PCdoB, 99 no PDT, 115 no PL, 15 no PMB, 35 no PMN, 85 no PODE, 97 no PP, 44 no PROS, 28 no PRTB, 86 no PSB, 94 no PSC, 152 no PSD, 140 no PSDB, 61 no PSL, 3 no PSOL, 117 no PT, 80 no PTB, 28 no PTC, 35 no PV, 23 na Rede, 72 no Republicanos e 85 no Solidariedade.

das mulheres. Enfocando os partidos que compõem cada bloco ideológico, notamos que à direita os partidos que mais apresentaram candidatas foram PSD, PP e DEM, enquanto ao centro foram MDB e PSDB. Já no campo da esquerda foram PT e PSB. Resta sabermos se foram esses partidos que também tiveram maior êxito na eleição delas – o que será verificado na seção seguinte.

Dentro dos blocos, verificamos, ainda, que as mulheres brancas continuam com a maior parte das vagas nas listas dos partidos dos 3 campos ideológicos: sendo maioria no centro (52,7%), um pouco menos na direita (49,4%) e ainda menos na esquerda (42,6%). Em seguida vêm as mulheres pardas, com 35,8% no centro, enquanto a direita e a esquerda apresentaram a mesma quantidade (38,7%). Por fim, apenas 9,5% das vagas ficaram com as mulheres pretas dos partidos de centro, enquanto na direita ficaram com 10%. Já os partidos da esquerda apresentam o maior percentual de vagas para as mulheres pretas (16,5%).

**Tabela 10** - Distribuição das candidatas às câmaras municipais por raça, partido e bloco

Bloco Ideológico/Partido	Raça					Total absoluto
	Direita	Amarela	Branca	Indígena	Parda	
Avante	0,3	44,4	0,2	41,3	12,3	4.629
DC	0,7	42,6	0,6	40,6	13,1	1.414
DEM	0,3	51,3	0,3	37,6	9,4	10.342
NOVO	0,5	86,7	0	10,7	2	196
Patriota	0,3	51	0,3	37	10	4.344
PL	0,4	50,7	0,3	37,9	9,5	8.856
PMB	0,6	40,7	0,4	44,4	12,2	847
PODE	0,4	50,6	0,2	37,7	9,7	6.409
PP	0,3	52,8	0,3	37,4	8,3	11.971
PROS	0,5	42,6	0,4	44,4	10,9	3.626
PRTB	0,4	53,5	0,3	35,4	9,2	2.302
PSC	0,3	43,6	0,4	43,1	10,8	5.562
PSD	0,4	49,3	0,4	39,4	9,3	12.262
PSL	0,4	56	0,3	33	9,4	6.634
PTB	0,2	53,2	0,3	35,7	9,5	7.354
PTC	0,4	40,7	0,4	44	13,1	2.046
Republicanos	0,3	46,4	0,3	40,7	11,5	8.962
SD	0,3	42,9	0,3	43	11,9	5.309
Divisão interna do Bloco	0,3	49,4	0,3	38,7	10	-
Total absoluto do Bloco	359	50.883	320	39.936	10.330	103.065
Bloco/Total	0,2	29,6	0,2	23,2	6	60
Centro	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	Total
Cidadania	0,5	48,9	0,4	38,4	10,4	5.465
MDB	0,4	55,4	0,3	34,9	8,1	14.015
PDT	0,3	50	0,4	37,8	10,3	8.904
PSDB	0,4	56,3	0,4	32,6	8,9	10.285
PV	0,4	48,8	0,4	38,1	11,4	3.826
REDE	0,3	41,5	2	39,3	15,4	1.523
Divisão interna do Bloco	0,4	52,7	0,4	35,8	9,5	-
Total absoluto do Bloco	176	23.185	182	15.773	4.200	44.018
Bloco/Total	0,1	13,5	0,1	9,2	2,4	26
Esquerda	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	Total
PCdoB	0,6	32,5	1	46,2	18,7	3.323
PCB	0	57,1	0	23,8	19	21
PCO	0	81,8	0	0	18,2	11
PMN	0,3	42,9	0,1	43,4	11	1.521
PSB	0,2	48,1	0,3	39,1	11,3	8.423
PSOL	0,4	39,8	1,1	28,3	30,2	1.422
PSTU	0	57,8	6,7	4,4	31,1	45
PT	0,6	41,7	0,9	36,9	18,8	10.041
UP	0	26,7	2,2	24,4	46,7	45
Divisão interna do Bloco	0,4	42,6	0,7	38,7	16,5	-
Total absoluto do Bloco	106	10.593	167	9.613	4.100	24.852
Bloco/Total	0,1	6,2	0,1	5,6	2,4	15

Fonte: Elaborada pelas autoras

De acordo com a Tabela 11<sup>20</sup>, boa parte das candidatas que concorreram nessas eleições era solteira (43%), seguidas pelas casadas (41,4%). As candidatas amarelas, indígenas, pardas e pretas seguem a tendência do total, ou seja, a maioria era solteira (43,8%, 64,4%, 48,0% e 50,0%, respectivamente) e o segundo maior contingente dentro de cada raça é o de mulheres casadas. Essa tendência se inverte quando falamos em mulheres brancas, sendo o maior número delas casadas (44,2%), seguidas pelas candidatas solteiras (37,2%).

**Tabela 11** - Distribuição das candidatas às câmaras municipais por raça e estado civil (%)

Estado Civil	Raça					Total absoluto	Total
	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta		
Casada	38,7	44,2	28,4	39,3	36,8	71.163	41,4
Divorciada	13,1	12,5	3,9	8,7	8,1	18.060	10,5
Separada Judicialmente	0,9	1,8	0,7	0,8	1,1	2.323	1,4
Solteira	43,8	37,2	64,4	48	50	73.849	43
Viúva	3,4	4,3	2,5	3,2	4	6.540	3,8
Total Candidaturas	641	84.661	669	65.322	18.630	171.935	-

Fonte: Elaborada pelas autoras

No que se refere ao grau de instrução, a Tabela 12<sup>21</sup> revela que a maioria das mulheres que concorreu apresenta baixo nível educacional formal, comparado àquelas que concorreram ao Poder Executivo municipal. Dentre elas, quase 40% das candidatas têm Ensino Médio completo, enquanto menos de 28% apresentam Ensino Superior completo. Entre as raças, são as mulheres brancas (57,4%) e pardas (32,2%) que apresentam maior nível educacional.

**Tabela 12** - Distribuição das candidatas às câmaras municipais por raça e grau de instrução (%)

Grau de Instrução	Raça					Total absoluto
	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	
Ensino Fundamental Completo	0,3	46,7	0,3	39,5	12,1	17.682
Ensino Fundamental Incompleto	0,3	40,8	0,5	42,9	14,2	17.369
<b>Ensino Médio Completo</b>	<b>0,3</b>	<b>47,1</b>	<b>0,4</b>	<b>40,2</b>	<b>10,7</b>	<b>67.707</b>
Ensino Médio Incompleto	0,4	43,5	0,6	42,1	12,3	8.294
Lê e Escreve	0,2	42,7	0,7	40,9	13,5	4.868
<b>Superior Completo</b>	<b>0,5</b>	<b>57,4</b>	<b>0,3</b>	<b>32,2</b>	<b>8,7</b>	<b>47.622</b>
Superior Incompleto	0,6	52,8	0,3	34	11,7	8.393

Fonte: Elaborada pelas autoras

**20** Apresentam os seguintes estados civis as candidatas sem informação de raça: 787 são casadas, 192 são divorciadas, 16 são separadas judicialmente, 945 são solteiras e 72 são viúvas.

**21** São candidatas sem informação de raça: 216 com ensino fundamental completo, 227 com ensino fundamental incompleto, 851 com ensino médio completo, 100 com ensino médio incompleto, 97 lê e escreve, 467 com superior completo e 54 com superior incompleto.

Por fim, as informações da Tabela 13<sup>22</sup> sobre as ocupações das candidatas revelam que, dentre aquelas amarelas, brancas, pardas e pretas o maior contingente é o de donas de casa (variando de 11,2% a 13,8%), seguido por servidoras públicas (7,9% a 8,9%) e professoras (entre 6,2% e 7,6%). Somente entre as mulheres indígenas observamos outro perfil de ocupações, com agricultoras respondendo pela maior parte delas (20,6%), em seguida vêm as donas de casa (9,3%) e as professoras (9,0%).

Ocupação	Raça					Total absoluto	Total
	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta		
Advogada	1,7	2,1	0,3	0,8	0,9	2.510	1,5
Agricultora, Pecuária e Produtora Agropecuária	4,5	4,2	20,6	6,9	5	9.244	5,4
Área da Saúde (Médica, Enfermeira, Odontóloga)	1,4	2	0,6	1,5	1,2	2.959	1,7
Comerciante	3,7	4,5	1,6	4	3,2	7.102	4,1
Dona de Casa	11,2	11,2	9,3	12,5	13,8	20.607	12
Empresária	4,1	4,7	1,3	2,6	1,9	6.173	3,6
Militar	0	0	0	0	0	34	0,02
Outros	55,1	53,8	50,1	55,7	58,5	94.752	55,1
Policial	0,2	0,2	0	0,2	0,2	290	0,2
Política	1,6	1,7	1	1,8	0,9	2.859	1,7
Professora	7,6	6,6	9	6,2	6,3	11.000	6,4
Servidora Pública	8,9	8,9	6,1	7,9	7,9	14.405	8,4
Total absoluto	641	84.661	669	65.322	18.630	171.935	-

Fonte: Elaborada pelas autoras

Concluimos esta seção identificando que, embora o perfil das candidatas ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo apresente semelhanças (mulheres mais velhas com maior experiência de vida), há diferenças quando olhamos para as outras categorias de análise. Como apresentamos, as candidatas casadas são maioria nos cargos disputados pela eleição majoritária, cargos estes cujo foco é muito maior na imagem da candidata, na interação entre candidatos e eleitores e na apresentação de sua trajetória, perfil e propostas, sendo mais claros e visíveis do que os candidatos a cargos proporcionais. As mulheres sob esse holofote têm índices de escolaridade mais altos, o que também é retratado nos cargos que exigem concurso público – tratam-se de cargos de liderança e/ou serviço público. O impacto do racismo estrutural e do machismo no Brasil se mostra por meio dessa imagem de candidatas majoritariamente brancas e de alta capacidade, com níveis formais de educação e profissão. Essa exigência no perfil das candidaturas femininas por parte dos partidos diminui quando se trata de candidatas ao Poder Legislativo. As explicações mais prováveis são: a) o fato dos partidos poderem apresentar de 150% a 200% de cadeiras disponíveis; e b) a obrigatoriedade de cumprirem as cotas de gênero.

**22** As candidatas sem informação de raça se dividem em: 32 advogadas; 104 agricultoras, pecuaristas e produtoras agropecuárias; 28 da área da saúde; 71 comerciantes; 234 donas de casa; 62 empresárias; 1 militar; 3 policiais; 27 políticas; 98 professoras; 143 servidoras público e 1209 exercem outras funções

---

Quando analisamos o estado civil das candidatas, notoriamente, verificamos que há mais mulheres casadas do que solteiras concorrendo ao Poder Executivo, e o caso se inverte quando olhamos para o Poder Legislativo. Pinheiro (2006) argumenta que a vida privada da mulher tem ciclos diferentes e que são traçados caminhos que levam ao segmento conjugal e ao materno. Observa-se que papéis tradicionais de gênero são delegados à mulher, como o cuidado com a casa, os filhos e o marido, enquanto ao homem se delega o papel de provedor da família, conferindo à mulher menores possibilidades de participação na vida política. Pinheiro (2006) destaca, ainda, que quando se olha para a presença de homens casados na política, muitas vezes identificamos o papel das mulheres como cônjuges deles, que variando desde o apoio à carreira política do homem até a companhia obrigatória em eventos políticos (tratando-se das primeiras-damas), sendo muitas vezes o meio como elas acessam o mundo político.

Quando se observa o inverso, muitas vezes notamos que quanto maior o envolvimento das mulheres na política, maiores as suas chances de manterem-se solteiras ou de divorciarem-se (Pinheiro, 2006). Sacchet (2009) também aponta a dificuldade de mulheres acessarem a vida pública quando casadas, porém, os dados demonstram que esse cenário tem se modificado – mais mulheres casadas, muitas delas donas de casa, lançaram candidaturas ao Poder Executivo em 2020.

As mudanças observadas são importantes, porém, ainda estamos longe de uma representação e participação ideal; o que os números nos mostram é a baixa presença de mulheres no Poder Executivo e no Poder Legislativo dos municípios de todo território brasileiro.

## **Avaliando o desempenho eleitoral das candidatas no poder local**

### O desempenho eleitoral pelas prefeituras

Quantas mulheres foram eleitas e por quais partidos? Quais blocos ideológicos elegeram mais mulheres? Como outros estudos já demonstraram em outras esferas de poder, verificamos que a discrepância de gênero é ainda maior em relação ao êxito eleitoral também para o Poder Executivo municipal. Como indica a Tabela 14, apenas 12,1% das mulheres conseguiram eleger-se nas eleições de 2020, contra 87,9% das candidaturas masculinas. Um aspecto digno de nota é o fato de que, proporcionalmente, a sub-representação das mulheres é observada nos 3 campos do espectro político ideológico. Naquilo que se refere ao desempenho feminino, comparando os blocos ideológicos, notamos que a direita teve o melhor desempenho (57,8%), seguida pelo centro (33,1%), enquanto a esquerda teve

o pior resultado (9,1%). Como os dados apontam, diferente de outros trabalhos que, ao adicionarem o fator ideológico a análise, demonstraram que partidos médios de esquerda tendem a eleger mais do que os de centro e os de direita (Araújo, 2005), nessas eleições a maior parte do eleitorado alterou suas preferências e votou nos partidos da direita.

No que se refere ao desempenho das mulheres pelos partidos verificamos, tendo como referência a média do bloco (14,3%) que, enquanto na direita apenas SD (18,3%), PTB (16%) e PROS (14,6%) ficaram acima dessa média, no centro (10,9%), foram o PV (19,6%) e o MDB (13,2%). Já no campo da esquerda (11,3%) foram o PCdoB (17,4%) e o PMN (15,4%), seguidos pelo PT (13,7%).

**Tabela 14** - Distribuição de prefeitos eleitos por gênero, partido e bloco ideológico (%)

Bloco Ideológico/Partido	Gênero		Total absoluto	Total
	Feminino	Masculino		
<b>Direita</b>				
Avante	9,8	90,2	82	2,6
DC	0	100	1	0
DEM	13,5	86,5	466	14,8
NOVO	0	100	1	0
Patriota	6	94	50	1,6
PL	13,3	86,7	346	11
PMB	100	0	1	0
PODE	8,7	91,3	104	3,3
PP	10,3	89,7	686	21,7
<b>PROS</b>	<b>14,6</b>	<b>85,4</b>	<b>41</b>	<b>1,3</b>
PRTB	0	100	6	0,2
PSC	12,2	87,8	115	3,6
PSD	11,7	88,3	652	20,6
PSL	7,9	92,1	89	2,8
<b>PTB</b>	<b>16</b>	<b>84</b>	<b>213</b>	<b>6,7</b>
PTC	0	100	1	0
Republicanos	14,2	85,8	211	6,7
<b>SD</b>	<b>18,3</b>	<b>81,7</b>	<b>93</b>	<b>2,9</b>
Média do Bloco	14,3	85,8	-	-
Total absoluto do Bloco	<b>385</b>	<b>2.773</b>	<b>3.158</b>	<b>57,8</b>
Divisão Interna Bloco	12,2	87,8		
<b>Centro</b>				
Cidadania	10,8	89,2	139	7,7
<b>MDB</b>	<b>13,2</b>	<b>86,8</b>	<b>786</b>	<b>43,4</b>
PDT	10,8	89,2	314	17,3
PSDB	10,8	89,2	520	28,7
<b>PV</b>	<b>19,6</b>	<b>80,4</b>	<b>46</b>	<b>2,5</b>
REDE	0	100	5	0,3
Média do Bloco	10,9	89,1	-	-
Total absoluto do Bloco	<b>218</b>	<b>1.592</b>	<b>1.810</b>	<b>33,1</b>
Divisão Interna Bloco	12	88	-	-
<b>Esquerda</b>				
<b>PCdoB</b>	<b>17,4</b>	<b>82,6</b>	<b>46</b>	<b>9,2</b>
<b>PMN</b>	<b>15,4</b>	<b>84,6</b>	<b>13</b>	<b>2,6</b>
PSB	9,9	90,1	252	50,6
PSOL	0	100	5	1
<b>PT</b>	<b>13,7</b>	<b>86,3</b>	<b>182</b>	<b>36,5</b>
Média do Bloco	11,3	88,7	-	-
Total absoluto do Bloco	<b>60</b>	<b>438</b>	<b>498</b>	<b>9,1</b>
Divisão Interna Bloco	12	88	-	-
Total Geral	<b>663*</b>	<b>4.803</b>	<b>5.466**</b>	-
<b>Total</b>	<b>12,1</b>	<b>87,9</b>	-	-

[1] O total não resulta em 5.568 cidades por conta das candidaturas que estão com a totalização sem informação (aparece no banco de dados do TSE como #NULO#).

Fonte: Elaborada pelas autoras

A Tabela 15 indica o resultado alcançado pelas candidaturas femininas por raça no primeiro turno das eleições de 2020. Verificamos que dentre as 1.826 candidatas somente 26,2% foram eleitas em cidades abaixo de 200 mil habitantes. A discrepância entre as raças também é muito forte entre as eleitas: quase 66,8% são mulheres brancas, 30,6% são pardas e apenas 1,4% são pretas. Menor ainda é o percentual de mulheres amarelas e indígenas, ambas ficando abaixo de 1%. Já nas maiores cidades, apenas 20 mulheres foram para o segundo turno. Vale salientar que todas essas candidatas que foram para o segundo turno têm Ensino Superior completo. Dentre estas foram 16 mulheres brancas, 3 pardas e apenas 1 preta. Foram eleitas em segundo turno a candidata preta e mais 6 candidatas brancas.

**Tabela 15 - Resultado das candidatas às prefeituras no 1º turno por raça (%)**

	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	Total absoluto	Total
2º Turno	0	80	0	15	5	20	0,8
Eleita	0,9	66,8	0,2	30,6	1,4	656	26,2
Não Eleita	0,4	62	0,2	30,4	6,6	1826	73

Fonte: Elaborada pelas autoras

Finalmente, os dados da Tabela 16 revelam qual foi o desempenho das candidaturas femininas pelas regiões brasileiras. Proporcionalmente, aquelas regiões mais populosas se mantêm elegendo mais mulheres. Os estados do Sudeste elegeram pouco menos da metade das mulheres, seguidos pelos estados da região Nordeste e, por fim, pelos estados da região Sul. Em todas as 5 regiões brasileiras as mulheres brancas concentraram a maioria dos votos (67%), com as mulheres pardas obtendo cerca de 1/3 (30%) desse apoio eleitoral.

**Tabela 16 - Distribuição das prefeitas eleitas por raça e região (%)**

Região	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	Total absoluto	Total
Centro-Oeste	0	69,5	0	30,5	0	59	8,9
Nordeste	0,6	66,9	0	30,7	1,8	163	24,6
Norte	0	59,6	0	36,2	2,1	47	7,1
Sudeste	1,8	66,9	0,4	29,5	1,5	275	41,5
Sul	0	68,9	0	29,4	1,7	119	17,9
Total absoluto	6	444	1	201	10	663	-
Total	0,9	67	0,2	30,3	1,5	-	-

Fonte: Elaborada pelas autoras

## O desempenho das candidatas pelas cadeiras das câmaras municipais

Não obstante os incrementos na legislação eleitoral, que, ao menos teoricamente, visam ao aumento da representação feminina, não houve avanço significativo nesse sentido em 2020. Como vemos na Tabela 17, das 56.881 candidaturas que obtiveram êxito no Poder Legislativo local apenas 16% foram preenchidas por mulheres, enquanto 84% ficaram com os homens. Vale ressaltar que a sub-representação feminina atravessa todos

os blocos ideológicos e os respectivos partidos. Contudo, observa-se que, na média, o campo da direita e o do centro apresentam praticamente a mesma proporcionalidade entre gêneros ( $\approx 15\%$  de mulheres e  $\approx 84,5\%$  de homens), enquanto a esquerda aumenta para 20% a presença de mulheres. A partir dessa média dos blocos também verificamos quais partidos elegeram proporcionalmente mais mulheres em suas listas. No bloco da direita destacamos NOVO, PL, PP, PSL, PTB e Republicanos, que estão acima ou igual a média (15,5%). No centro ficaram acima ou igual a média (15,1%) MDB, PSDB, PV e PDT. Já na esquerda (20,3%) estão apenas o PSOL e o PT<sup>23</sup>.

**Tabela 17** - Distribuição de vereadores eleitos por gênero, partido e bloco ideológico (%)

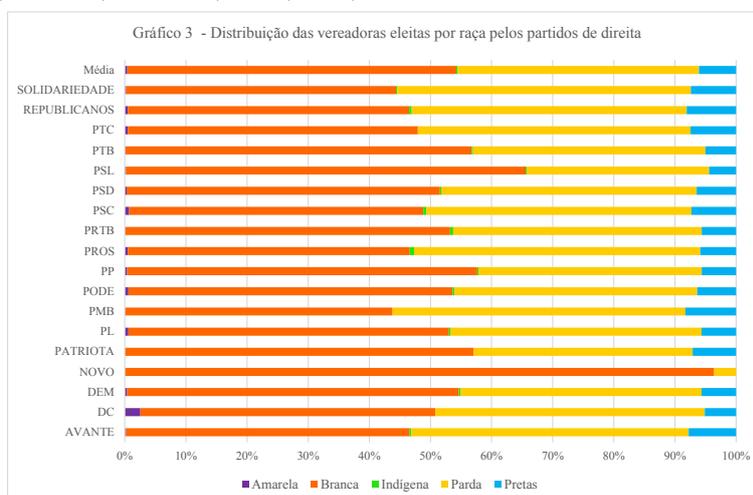
Bloco Ideológico/Partido	Gênero		Total absoluto	Total
	Direita	Feminino		
Avante	15,1	84,9	1.036	3,1
DC	7,4	92,6	121	0,4
DEM	15,4	84,6	4.252	12,9
<b>NOVO</b>	<b>35,7</b>	<b>64,3</b>	<b>28</b>	<b>0,1</b>
Patriota	15,3	84,7	712	2,2
<b>PL</b>	<b>16,8</b>	<b>83,2</b>	<b>3.401</b>	<b>10,3</b>
PMB	10,4	89,6	48	0,1
PODE	12,7	87,3	1.483	4,5
<b>PP</b>	<b>16,4</b>	<b>83,6</b>	<b>6.203</b>	<b>18,8</b>
PROS	15,1	84,9	729	2,2
PRTB	13	87	215	0,7
PSC	15,3	84,7	1.474	4,5
PSD	14,9	85,1	5.565	16,9
<b>PSL</b>	<b>16,3</b>	<b>83,7</b>	<b>1.175</b>	<b>3,6</b>
<b>PTB</b>	<b>16,6</b>	<b>83,4</b>	<b>2.435</b>	<b>7,4</b>
PTC	12,6	87,4	215	0,7
<b>Republicanos</b>	<b>15,5</b>	<b>84,5</b>	<b>2.551</b>	<b>7,7</b>
SD	15	85	1.321	4
Média Bloco	15,5	84,5	-	-
Distribuição Interna	15,6	84,4	-	-
Total absoluto do Bloco	5.130	27.834	32.964	-
Centro	Feminino	Masculino	Total absoluto	Total
Cidadania	13	87	1.562	9
<b>MDB</b>	<b>17,6</b>	<b>82,4</b>	<b>7.213</b>	<b>41,5</b>
<b>PDT</b>	<b>15,1</b>	<b>84,9</b>	<b>3.365</b>	<b>19,3</b>
<b>PSDB</b>	<b>16,5</b>	<b>83,5</b>	<b>4.309</b>	<b>24,8</b>
<b>PV</b>	<b>15,2</b>	<b>84,8</b>	<b>796</b>	<b>4,6</b>
REDE	13	87	146	0,8
Média Bloco	15,1	84,9	-	-
Distribuição Interna	16,3	83,7	-	-
Total absoluto do Bloco	2.828	14.563	17.391	-

<sup>23</sup> O PSD, à direita, e o PSB, à esquerda, apesar de terem apresentado um grande contingente de candidatas junto de outros 5 partidos, não apresentaram os mesmos números que eles.

Esquerda	Feminino	Masculino	Total absoluto	Total
PCdoB	17,9	82,1	682	10,5
PMN	12,3	87,7	187	2,9
PSB	13,9	86,1	2.963	45,4
<b>PSOL</b>	<b>36</b>	<b>64</b>	<b>86</b>	<b>1,3</b>
<b>PT</b>	<b>21,5</b>	<b>78,5</b>	<b>2.608</b>	<b>40</b>
Média Bloco	20,3	79,7	-	-
Distribuição Interna	17,6	82,4	-	-
Total absoluto do Bloco	1.150	5.376	6.526	-
<b>Total absoluto</b>	<b>9.108</b>	<b>47.773</b>	<b>56.881</b>	-
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>84</b>	-	-

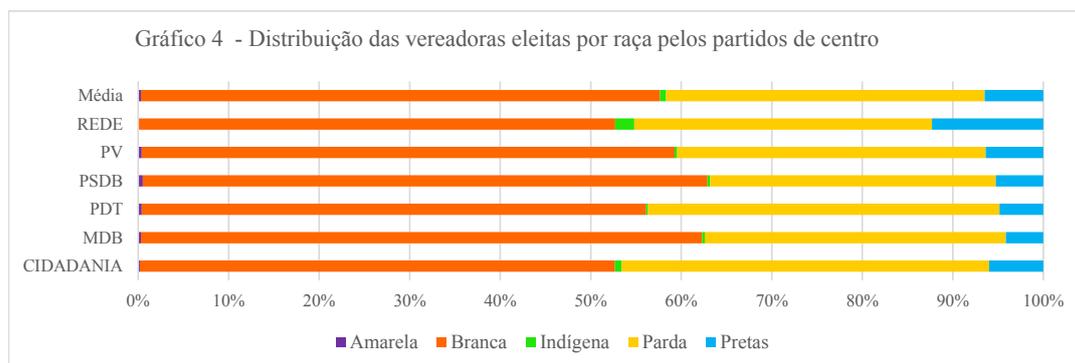
Fonte: Elaborada pelas autoras

O Gráfico 3 indica qual foi o desempenho das candidaturas femininas por raça, no bloco ideológico da direita e pelos seus partidos. A maioria das mulheres eleitas é branca (53,2%), seguida pelas mulheres pardas (39,1%) e bem menor é o percentual das mulheres pretas (6,0%), sendo ainda mais reduzidos os números de mulheres amarelas (0,4%) e indígenas (0,2%). Entre os partidos do campo podemos observar maior, menor ou igual discrepância quanto à distribuição das eleitas por raça. Entre os partidos que elegeram percentuais próximos de brancas e pretas estão Avante, DC, PROS, PSC, PTC, Republicanos e SD. Já DEM, NOVO, PL, Pode, PP, PRTB, PSD, PSL e PTB elegeram mais mulheres brancas. Vale ressaltar que os partidos com maiores percentuais de mulheres pretas são Republicanos, Avante, Patriota, PMB, PTC, PSC e SD.



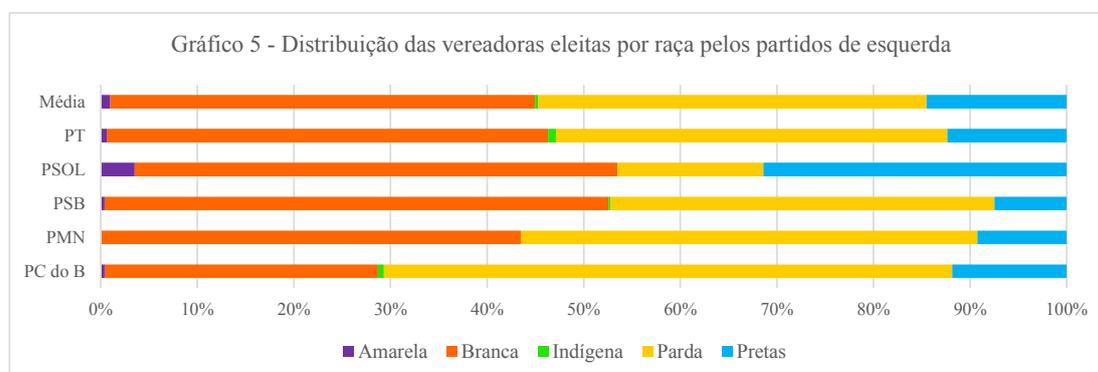
Fonte: Elaborada pelas autoras

De acordo com o Gráfico 4, no bloco ideológico de centro todos os partidos elegeram majoritariamente mulheres brancas, chegando a quase 57%, elegendo, ainda, 39% de candidatas pardas. A Rede foi o partido desse campo que mais elegeu mulheres pretas (12,3%).



Fonte: Elaborada pelas autoras

Já o campo da esquerda, segundo o Gráfico 5, foi o que apresentou maior equidade na eleição de mulheres brancas (43,5%) e pardas (39,7%). Também foi o bloco ideológico que mais elegeu candidatas pretas (14,3%). Vale chamar atenção para o fato de que, dentre todos os partidos que participaram desse pleito, o PCdoB foi o único que elegeu mais mulheres pardas (57,6%) do que brancas (27,7%), elegendo, também, 11,6% de mulheres pretas. Entre os partidos que elegeram proporções próximas de mulheres brancas e pardas estão o PMN e o PT, tendo este último pouco mais de 12% de mulheres pretas eleitas. Apenas 2 partidos, PSB e PSOL, elegeram majoritariamente mulheres brancas (52% e 50%, respectivamente). Contudo, o PSOL foi o partido que menos elegeu mulheres pardas (15%) e que mais elegeu mulheres pretas (31,4%).



Fonte: Elaborada pelas autoras

Por fim, avaliamos na Tabela 18 quais regiões geográficas elegeram mais vereadoras segundo a raça delas. A distribuição territorial das eleitas mostra que as mulheres brancas foram maioria em todas as regiões, chegando a quase 58% na região Sul do país. O segundo maior contingente é o de vereadoras pardas, sendo as regiões Norte e Centro-Oeste aquelas com os maiores percentuais. Já o Centro-Oeste, o Norte e o Nordeste elegeram mais mulheres pretas.

**Tabela 18** - Distribuição das vereadoras eleitas por raça e região (%)

	Raça					Total absoluto	Total
	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta		
Centro-Oeste	0,6	50,9	0,4	39,8	7,3	5.179	9,1
Nordeste	0,4	52,8	0,4	39	6,3	15.909	<b>28</b>
Norte	0,4	52,3	0,1	39,7	6,4	4.918	8,6
Sudeste	0,4	54	0,3	38,4	6	21.417	<b>37,7</b>
Sul	0,3	57,5	0,2	35,3	5,7	9.458	<b>16,6</b>
Total absoluto	227	30.597	172	21.801	3.515	56.881	-
Total	0,4	53,8	0,3	38,3	6,2	-	-

Fonte: Elaborada pelas autoras

## Considerações finais

Sendo o objetivo deste artigo avaliar o quadro feminino que saiu das urnas nas eleições municipais de 2020, para verificar se as regras eleitorais que passaram a vigorar nos últimos anos contribuíram ou não para melhorar a representação das mulheres, nossa principal conclusão – após analisar o perfil das candidaturas femininas para as 2 disputas locais por bloco ideológico, partido e raça, e depois de examinar o desempenho eleitoral das eleitas de todos os 33 partidos que participaram desse pleito – é que foi quase nulo o efeito de tais regras eleitorais no sucesso eleitoral dessas mulheres. Em outras palavras, o argumento defendido neste artigo, de que os dispositivos funcionariam para obtermos avanços nessa dimensão, não se confirmou.

O ano de 2020, para além das mudanças em regras eleitorais, foi impactado pelo surgimento e fortalecimento de programas, campanhas e plataformas que visam ao ensino e apoio a mulheres na busca por uma candidatura, e o incentivo do voto nelas, principalmente em mulheres de grupos minoritários. Como exemplo temos o Participa Mulher (2020) – criado pelo TSE –, Mulheres Negras Decidem (MND, n.d.) – da Rede Ummuna – e Meu Voto Será Feminista (2020). Contudo, mesmo essas iniciativas, como vemos pelos resultados apresentados neste estudo, precisarão de mais tempo para que apresentem algum efeito sobre a ampliação da representação das mulheres.

Nesse sentido, verificamos que o Brasil apresenta um conjunto de dispositivos eleitorais que, ao agirem em sentidos opostos, acabam anulando possíveis incentivos ao aumento da representação feminina nas arenas políticas. Desse modo, o aumento do limite de candidaturas e a adoção da cláusula de desempenho, bem como a homologação de listas partidárias que não cumprem as normas, agem em direção contrária às ações tomadas que visam a melhorar a representação e a presença de mulheres na política brasileira. Além disso, mostra-se fundamental o apoio por parte dos partidos às candidaturas femininas,

---

principalmente as de mulheres de grupos minoritários, para melhorarmos a situação de nosso país. Infelizmente a maioria dos partidos continua apostando e dando prioridade às candidaturas masculinas brancas, também preservando a dominância e a liderança desses homens nas esferas de poder local, com perpetuação de regras como as supracitadas.

Portanto, a despeito de termos alcançado o direito de votar e de ser votadas há quase 90 anos, pouco se avançou naquilo que diz respeito ao acesso das mulheres de todas as raças, idades e situações socioeconômicas nas esferas do Poder Executivo e do Poder Legislativo. As mulheres ainda são minoria e, em uma divisão interna delas, ainda há a predominância de mulheres com alto grau de escolaridade e de cor branca, revelando o quanto nossa democracia se mantém incompleta.

## Referências bibliográficas

Araújo, C. (2005). Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 193-215.

*Emenda Constitucional n. 58, de 23 de setembro de 2009*. (2009). Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais. Brasília, DF.

*Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017*. (2017). Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF.

Inter-Parliamentary Union. (2014, December 1). *Women in national parliaments*. Recuperado de <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/world011214.htm>

Inter-Parliamentary Union. (2016, October 1). *Women in national parliaments*. Recuperado de <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif011016.htm>

Inter-Parliamentary Union. (2020, October 1). *Monthly ranking of women in national parliaments*. Recuperado de <https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2020>

Inter-Parliamentary Union. (2021). *Monthly ranking of women in national parliaments*. Recuperado de <https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2020>

*Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995*. (1995). Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997*. (1997). Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF.

*Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009*. (2009). Altera as Leis ns. 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Brasília, DF.

---

*Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015.* (2015). Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF.

*Lei n. 13.487, de 6 de outubro de 2017.* (2017). Altera as Leis ns. 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, DF.

*Lei n. 13.877, de 27 de setembro de 2019.* (2019). Altera as Leis ns. 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. Brasília, DF.

Matos, M. (2011). Recentes dilemas da democracia e do desenvolvimento no Brasil: por que precisamos de mais mulheres na política? *Sinais Sociais*, 5(17), 110-141.

Meu Voto Será Feminista. (2020). Por uma ocupação feminista na política institucional. Recuperado de <https://www.meuvotoserafeminista.com.br/>

Mulheres Negras Decidem. (n.d.). Quem é o MND? Recuperado de <https://mulheresnegrasdecidem.org/>

Norris, P., & Krook, M. (2011). *Gender equality in elected office: a six step action plan*. Warsaw, Poland: Organization for Security and Co-Operation in Europe.

Organization for Security and Co-Operation in Europe. (2014). *Handbook on promoting women's participation in political parties*. Warsaw, Poland: Author.

Participa Mulher. (2020). *Estatísticas*. Recuperado de <https://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/>

Pinheiro, L. S. (2006). *Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF.

*Resolução TSE n. 23.568, de 24 de maio de 2018.* (2018). Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Brasília, DF.

*Resolução TSE n. 23.607, de 17 de dezembro de 2019.* (2019). Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília, DF.

Sacchet, T. (2009). Capital social, gênero e representação política no Brasil. *Opinião Pública*, 15(2), 306-332.

Tribunal Superior Eleitoral. (2016). *Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as)*. Recuperado de <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

---

Tribunal Superior Eleitoral. (2019, 8 de março). *Cota de 30% para mulheres nas eleições proporcionais deverá ser cumprida por cada partido em 2020*. Recuperado de <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/cota-de-30-para-mulheres-nas-eleicoes-proporcionais-devera-ser-cumprida-por-cada-partido-em-2020>

Tribunal Superior Eleitoral. (2020a, 7 de janeiro). *Confirma as principais alterações legislativas nas regras eleitorais que valerão para o pleito de 2020*. Recuperado de <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Janeiro/confira-as-principais-alteracoes-legislativas-nas-regras-eleitorais-que-valerao-para-o-pleito-de-2020>

Tribunal Superior Eleitoral. (2020b). *Repositório de Dados Eleitorais*. Recuperado de [https://www.tse.jus.br/hotsites/pesquisas-eleitorais/candidatos\\_anos/2020.html](https://www.tse.jus.br/hotsites/pesquisas-eleitorais/candidatos_anos/2020.html)

Tribunal Superior Eleitoral. (n.d.). *Estatísticas do eleitorado – por sexo e faixa etária*. Recuperado de <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>

## Para citar este artigo:

### Norma A – ABNT

BRAGA, M. S. S.; DALCIN, C. C.; BONI, M. C. Marchas e contramarchas da sub-representação feminina: desempenho nas eleições municipais de 2020. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 11, n. 26, p. 198-226, 2021.

### Norma B – APA

Braga, M. S. S., Dalcin, C. C., & Boni, M. C. (2021). Marchas e contramarchas da sub-representação feminina: desempenho nas eleições municipais de 2020. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 11(26), 198-226.

### Norma C – Vancouver

Braga MSS, Dalcin CC, Boni MC. Marchas e contramarchas da sub-representação feminina: desempenho nas eleições municipais de 2020. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2021 [cited Mar 4, 2020];11(26):198-226.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/4679>

# Interseção entre Sistema Eleitoral e Sistema Partidário: Eleições Municipais de 2020

## **Clóvis Alberto Vieira de Melo**

*Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE*

*Professor na Universidade Federal de Campina Grande - UFCG*

*clovis.melo@ufcg.edu.br*

*orcid: 0000-0002-1438-4995*

## **José Raulino Chaves Pessoa Júnior**

*Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas UNICAMP*

*Professor Visitante no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (PPGPP) - UECE*

*raulino.pessoa@uece.br*

*orcid: 0000-0002-6775-331X*

## **Kelly Cristina Costa Soares**

*Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE*

*Professora na Universidade Federal de Campina Grande - UFCG*

*kellyccsoares2407@gmail.com*

*orcid: 0000-0003-3129-231X*

## Resumo

Este artigo analisa o impacto político das regras eleitorais estabelecidas pela Emenda Constitucional n. 97/2017. Analisam-se 2 mudanças na governança eleitoral: a) proibição de coligações na disputa proporcional a partir das eleições municipais de 2020; e b) adoção da cláusula de desempenho dos partidos nas eleições gerais de 2018. Investigam-se 2 hipóteses: a) a primeira, relacionada ao desempenho eleitoral dos partidos, sustenta que essas alterações afetarão negativamente a performance eleitoral dos partidos menores e beneficiarão os maiores partidos (esse impacto negativo será maior em partidos que não atingiram a cláusula de desempenho); e b) a segunda, relacionada à fragmentação partidária, sustenta que haverá diminuição do número de partidos nas câmaras municipais, premiando partidos maiores e

---

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

2021, Vol. 11, nº 26

ISSN 2238-0426

DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2021.11.26.4704>

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 17 dez 2020

Data de publicação 08 jan 2021

---

penalizando partidos médios e pequenos. Para testar essas hipóteses, comparam-se dados eleitorais do repositório do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2 pleitos: a) *t0*, quando a alteração inexistia (eleição de 2016); e b) *t1*, marcado pela aplicação das 2 regras eleitorais (eleições de 2020). Os dados confirmaram as 2 hipóteses assumidas, mostrando que partidos com mais recursos estatais apresentaram desempenho médio maior e que a fragmentação partidária foi reduzida.

**Palavras-chave** sistema eleitoral; coligação partidária; cláusula de desempenho; eleições municipais; fragmentação partidária.

## Intersection between electoral and party systems: 2020 municipal elections

### Abstract

This article analyzes the political impact of the electoral rules established by the Brazilian Constitutional Amendment No. 97/2017. Two changes in electoral governance are analyzed: a) prohibition of coalitions in the proportional election from the 2020 municipal elections on; and b) adoption of the party performance clause in the 2018 general elections. Two hypotheses are investigated: a) the first, related to party electoral performance, argues that these changes will negatively affect the electoral performance of the smaller parties and will benefit the bigger parties (this negative impact is greater on parties that have not reached the performance clause); and b) the second, related to party fragmentation, argues that there will be a decreased number of parties in city councils, rewarding bigger parties and penalizing mid- and small-sized parties. To test these hypotheses, electoral data from the Brazilian Superior Electoral Court (Tribunal Superior Eleitoral [TSE]) repository are compared in 2 elections: a) *t0*, when the change did not exist (2016 election); and b) *t1*, marked by the application of the 2 electoral rules (2020 elections). Data confirmed the 2 hypotheses formulated, showing that parties with more state-provided resources had a higher average performance and that party fragmentation was reduced.

**Key words** electoral system; party coalition; performance clause; municipal elections; party fragmentation.

## Intersección entre sistema electoral y sistema partidista: elecciones municipales en 2020

### Resumen

Este artículo analiza el impacto político de las reglas electorales establecidas por la Enmienda Constitucional Brasileña No. 97/2017. Se analizan dos cambios en la gobernanza electoral: a) prohibición de coaliciones en la elección proporcional a partir de las elecciones municipales de 2020; y b) adopción de la cláusula de rendimiento de los partidos en las elecciones generales de 2018. Se investigan dos hipótesis: a) la primera, relacionada con el desempeño electoral de los partidos, sostiene que estos cambios afectarán negativamente el desempeño electoral de los partidos más pequeños y beneficiarán a los partidos más grandes (este impacto negativo será mayor en los partidos que no han alcanzado la cláusula de rendimiento); y b) la segunda, relacionada con la fragmentación partidista, sostiene que habrá una disminución del número de partidos en las cámaras municipales, premiando a los partidos más grandes y penalizando a los partidos medianos y pequeños. Para probar estas hipótesis, los datos electorales del repositorio del Tribunal Superior Electoral de Brasil (Tribunal Superior Eleitoral [TSE]) se comparan en 2 elecciones: a) *t0*, cuando el cambio no existía (elección de 2016); y b) *t1*, marcada por la aplicación de las 2 reglas electorales (elecciones de 2020). Los datos confirmaron las 2 hipótesis formuladas, mostrando que los partidos con más recursos proporcionados por el Estado tuvieron un desempeño promedio más alto y que la fragmentación partidista se ha reducido.

**Palabras clave** sistema electoral; coalición partidista; cláusula de rendimiento; elecciones municipales; fragmentación partidista.

---

## Intersection entre système électoral et système des partis: élections municipales 2020

### Résumé

Cet article analyse l'impact politique des règles électorales établies par l'Amendement Constitutionnel Brésilien No. 97/2017. Deux changements de gouvernance électorale sont analysés: a) interdiction des coalitions à l'élection proportionnelle à partir des élections municipales de 2020; et b) adoption de la clause de performance des partis aux élections générales de 2018. Deux hypothèses sont étudiées: a) la première, liée à la performance électorale des partis, soutient que ces changements affecteront négativement la performance électorale des petits partis et profiteront aux plus grands partis (cet impact négatif sera plus important sur les partis qui n'ont pas atteint la clause de performance); et b) la seconde, lié à la fragmentation des partis, soutient qu'il y aura une diminution du nombre des partis dans les conseils municipaux, récompensant les grands partis et pénalisant les petits et moyens partis. Pour tester ces hypothèses, les données électorales du référentiel de la Cour Supérieure Electorale Brésilienne (Tribunal Superior Eleitoral [TSE]) sont comparées dans 2 élections: a) *t0*, lorsque le changement n'existait pas (élection de 2016); et b) *t1*, marqué par l'application des 2 règles électorales (élections de 2020). Les données ont confirmé les 2 hypothèses formulées, montrant que les partis disposant de plus de ressources fournies par l'État avaient une performance moyenne plus élevée et que la fragmentation des partis a été réduite.

**Mots-clés** système électoral; coalition des partis; clause de performance; élections municipales; fragmentation des partis.

## Introdução

O debate sobre desenho institucional movimenta o interesse da ciência política. Notadamente a partir da corrente neoinstitucionalista, discute-se a articulação entre regras, atores e resultados do jogo político (Tsebelis, 1997, 1998, 2009; Peters, 1998; Hall & Taylor, 2003), refletindo sobre qual modelo do sistema político possibilitaria governos com coalizão estável (Abranches, 1998, 2018; Limongi, 2006). Nas democracias representativas contemporâneas, o sistema partidário é tomado como fator central para o funcionamento eficiente e harmônico do sistema político (Sartori, 1976; Nicolau, 2017). Sistemas partidários institucionalizados criam freios à volatilidade e instabilidade da competição política, garantindo equilíbrio ao sistema. Possibilitam o pleno funcionamento dos partidos políticos em sua função de agentes catalisadores das correntes de opinião e de representação das clivagens sociais, impedindo o surgimento de políticos personalistas ou populistas (Mainwaring & Torcal, 2005).

Dada a importância do sistema partidário, diversos autores analisaram as estruturas de incentivos institucionais que o moldam e impactam seu tamanho e eficiência. São destacadas variáveis como: a) regras eleitorais; b) federalismo; c) presidencialismo; d) sistema de competição; e) ideologia; e f) as clivagens sociais (Duverger, 1963; Lipset & Rokkan, 1967; Rae, 1967; Sartori, 1976; Riker, 1982; Lijphart, 1994). Especificamente em relação à influência do sistema eleitoral, ganham relevo variados elementos que influenciam a configuração

---

do sistema partidário, como: a) tipo de representação majoritária ou proporcional para os cargos; b) sistema de 1 ou 2 turnos; c) existência de eleições casadas; d) magnitude do distrito; e) tipo de financiamento eleitoral; f) fórmula eleitoral; g) coligações; h) cláusula de exclusão; i) cláusula de desempenho, entre outras.

No Brasil, o debate sobre desenho institucional e conformação das regras do jogo político-eleitoral mobiliza a opinião pública e acirra os conflitos entre os 3 poderes. Logo no início do atual período republicano, essa agenda dominou o cenário político, haja vista a elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988). Mesmo com a promulgação da CF (1988), o tema da reforma política e eleitoral retornava com frequência ao centro de debate. No desenho institucional, discutiram-se variados modelos de leis eleitorais e seus efeitos no sistema partidário, de modo a solucionar os dilemas da ação coletiva e garantir a plena governabilidade do país.

Instigado por tal debate, este artigo analisa como as recentes alterações das regras eleitorais impactaram de imediato a configuração do sistema partidário. Investigam-se as consequências políticas de 2 alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 97 (EC n. 97, 2017): a) a proibição de coligações eleitorais nas eleições proporcionais em 2020; e b) a adoção da cláusula de desempenho, que bloqueou os recursos do Fundo Partidário e reduziu o tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão de agremiações que não atingiram desempenho eleitoral mínimo nas eleições de 2018.

O artigo parte do pressuposto de que existe relação entre sistema eleitoral e sistema partidário, vínculo já demonstrado por Duverger (1980) na década de 1950. O autor, pioneiro nesse debate, teorizou sobre a influência das regras de representação do sistema eleitoral (majoritária ou proporcional) no formato do sistema partidário (bipartidarismo ou multipartidarismo). As regras eleitorais não são percebidas como meras normas técnicas de tradução de votos em cadeiras. Sua implementação e seu funcionamento acarretam consequências na representação política (Rae, 1967; Duverger, 1980; Grofman & Lijphart, 1986; Sartori, 1986; Lijphart, 1990; Jones, 1993).

Para Duverger (1980), a interferência do sistema eleitoral sobre o sistema partidário é marcada pelos efeitos mecânico e psicológico. O primeiro efeito tende a ocasionar sub-representação dos menores partidos e sobre-representação dos maiores partidos. Ocorreria desproporcionalidade, medida por meio da quantidade de votos recebidos e do número de cadeiras ocupadas, que favoreceria as agremiações maiores e penalizaria as menores. Como aprofundamento do impacto dos efeitos mecânicos, os eleitores se sentiriam desencorajados a votar em pequenos partidos, racionalizando seus votos. Esse efeito psicológico estimularia o comportamento estratégico de apoio aos grandes partidos para não desperdiçar o voto em agremiações sem chances reais de vitória.

Esses dois efeitos ocorrem em qualquer sistema eleitoral, mas sua ação é potencializada por 2 variáveis: a) tipo de representação; e b) magnitude do distrito eleitoral. No que diz

---

respeito à representação, os 2 efeitos teriam maior impacto em sistemas majoritários e menor repercussão no modelo de representação proporcional. Duverger (1980) elaborou 2 leis: a) sistema majoritário de 1 só turno tende ao dualismo dos partidos; e b) sistema majoritário de 2 turnos e representação proporcional tendem ao multipartidarismo. No que tange à magnitude do distrito eleitoral, ou seja, o número de cadeiras no distrito, percebe-se correlação negativa entre essa variável e a ação dos 2 efeitos: quanto maior a magnitude, menores os efeitos mecânico e psicológico. Assim, no sistema de representação proporcional de alta magnitude, partidos pequenos teriam melhores chances de bom desempenho eleitoral para obter representação.

Ancorado nessas formulações de Duverger (1980), este artigo apresenta 2 hipóteses:

**1. Hipótese 1 – desempenho eleitoral dos partidos:** as recentes alterações nas regras eleitorais afetarão a performance eleitoral dos partidos menores e beneficiarão os maiores partidos. Esse impacto negativo será mais significativo nos partidos que não atingiram a cláusula de desempenho em 2018, pois contaram com menos recursos financeiros e menos tempo de propaganda eleitoral. Esses partidos também serão mais penalizados nos distritos com baixa magnitude eleitoral. Assim, quanto menor o município, maior a dificuldade de partidos pequenos receberem votos;

**2. Hipótese 2 – fragmentação partidária:** essas 2 alterações eleitorais diminuirão a fragmentação partidária nas câmaras municipais ao premiarem partidos maiores e penalizarem partidos médios e pequenos.

Para testar essas hipóteses, comparou-se o desempenho eleitoral dos partidos em 2 eleições: a) eleição municipal de 2016, na qual inexistiam essas regras; e b) eleição municipal de 2020, marcada por essas alterações.

O texto está organizado em 3 seções, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, discute-se a governança eleitoral e a reforma político-eleitoral no Brasil – nessa primeira seção, dividida em 2 subitens, destacam-se os efeitos da legislação eleitoral e partidária e as alterações das regras envolvendo coligações eleitorais e cláusula de desempenho. Em seguida, apresentam-se os pressupostos metodológicos, detalhando o uso do banco de dados e o tratamento dos resultados eleitorais, que permitiram avaliar o efeito político da alteração das regras eleitorais na vigência do pleito de 2020. E a terceira seção destaca os elementos empíricos, observando como os dados se comportaram de acordo com a construção das hipóteses anunciadas – o primeiro subitem dessa seção aborda o desempenho eleitoral dos partidos, testando a primeira hipótese, e o segundo subitem analisa a fragmentação partidária e o formato das câmaras municipais, averiguando a segunda hipótese.

---

## Alterações das regras do jogo: coligações e cláusula de desempenho

A governança eleitoral, entendida como conjunto de regras e instituições que definem a competição político-eleitoral, faz parte dos procedimentos eficazes da representação política e do processo de consolidação democrática. Ao longo do atual período republicano, sucessivas alterações das normas eleitorais foram promovidas, afetando a estrutura do jogo e reorientando as preferências e estratégias dos atores políticos. Dada a dificuldade de manutenção das regras, percebe-se que nosso sistema eleitoral não está consolidado e tal desestruturação afeta a consolidação do sistema político-partidário.

Essa instabilidade das regras eleitorais estaria relacionada ao modelo de governança eleitoral empregado, pois criaria incentivos para a judicialização da política e da competição eleitoral (Marchetti, 2012). No Brasil, a competição político-partidária ordena-se por três fontes normativas: a) Constituição Federal e emendas constitucionais; b) legislação infraconstitucional que regula as eleições e a atividade dos partidos; e c) resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O embate político eleitoral tem sido marcado por sua judicialização. A ocorrência desse modo de resolução dos conflitos é ocasionada tanto pela ação dos atores políticos quanto dos ministros da Corte Constitucional – o Supremo Tribunal Federal (STF). Os primeiros, guiados por racionalidade estratégica, recorrem à arena judicial na expectativa de alcançar interpretação jurídica favorável em suas disputas políticas para maximizar seus ganhos eleitorais. Os segundos, orientados por ativismo que busca estabelecer um sistema eleitoral supostamente mais democrático, alteram as regras estabelecendo revisão de precedente jurisprudencial mediante o mecanismo da ação direta de inconstitucionalidade (ADI).

Esse ambiente turbulento das regras do jogo é alimentado pela ausência de consenso no Congresso Nacional naquilo que tange à governança eleitoral (*electoral rule making*), dificultando uma efetiva reforma político-eleitoral. Leis infraconstitucionais específicas que estabelecem as regras básicas da disputa eleitoral, como a Lei n. 4.737 (Código Eleitoral, 1965) e a Lei n. 9.096 (Lei dos Partidos Políticos, 1995), foram sucessivamente alteradas pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo e também tiveram aplicações distintas devido a interpretações diversas do TSE e do STF.

A CF (1988) contou com capítulos específicos quanto à regulamentação eleitoral. No Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) constam o Capítulo IV (Dos Direitos Políticos) e o Capítulo V (Dos Partidos Políticos). Ressaltam-se 2 artigos que integram esses capítulos, respectivamente, o art. 14, que estabelece a soberania popular exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, e o art. 17, que regulamenta os partidos

---

políticos. Na revisão constitucional de 1994, o Congresso Nacional não contou com o consenso necessário para reformular o sistema político que vinha sendo debatido<sup>1</sup>.

As questões relacionadas ao processo eleitoral e à atividade partidária receberiam normativas por meio de legislação infraconstitucional específica. Já em 1990 foi promulgada legislação específica sobre o art. 14, § 9º, da CF (1988), regulamentando os casos de inelegibilidade – Lei Complementar n. 64 (LC n. 64 [Lei de Inelegibilidade], 1990). O regimento sobre a atividade dos partidos políticos foi estabelecido posteriormente, com a Lei dos Partidos Políticos (1995), que revogava a legislação prévia sobre essa temática<sup>2</sup>. Quanto ao processo eleitoral, a Lei n. 9.504 (Lei das Eleições, 1997) também revogava e atualizava as normas eleitorais<sup>3</sup>.

Esses diplomas legais, a Lei dos Partidos Políticos (1995) e a Lei das Eleições (1997), foram norteadores da disputa eleitoral. Sua aplicação e interpretação foi objeto de disputa entre o Poder Legislativo, o Poder Executivo, os partidos políticos, a Procuradoria-Geral da República e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Essas leis passaram por sucessivas mudanças ao longo dos pleitos eleitorais, sofrendo alterações, revogações parciais, acréscimos de inciso(s), artigo(s) ou parágrafo(s) e regulamentação. Sua aplicação foi remodelada pelas resoluções do TSE e por normativas do STF mediante ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) e ADI. Os principais pontos de disputa estavam relacionados a: a) divisão do Fundo Partidário; b) distribuição do tempo para propaganda eleitoral; c) normas das coligações eleitorais; d) cálculo do quociente eleitoral e partidário; e) percentual da cláusula de desempenho; f) regras para criação e extinção de partidos políticos; e g) fidelidade partidária.

A instabilidade política vivenciada pelo país desde 2013 e a crise de governabilidade que culminou no impedimento do mandato da Presidenta da República em 2016 impactaram a governança eleitoral. Com a legitimidade política em xeque, o debate sobre a reforma política foi retomado e o Parlamento liderou uma agenda de reforma no ordenamento político-eleitoral. Mudanças importantes nas regras do jogo foram estabelecidas em curto espaço de tempo. Podemos citar as alterações ocorridas mediante 2 minirreformas eleitorais – Lei n. 12.891 (2013) e Lei n. 13.165 (2015). As coligações em disputa proporcional passaram a ser vetadas pela EC n. 97 (2017). Também houve alteração na dinâmica do financiamento eleitoral, com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) – Lei n. 13.487 (2017) – e a alteração na participação das sobras de cadeiras para todos os partidos que participaram do pleito – Lei n. 13.488 (2017).

---

**1** Dentre as 6 emendas constitucionais de revisão publicadas, nenhuma fazia menção ao sistema eleitoral ou aos partidos políticos.

**2** Lei n. 6.767 (Lei de Reforma Partidária, 1979), Lei n. 5.682 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos, 1971) e Lei n. 4.740 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos, 1965).

**3** Lei n. 4.737 (Código Eleitoral, 1965) e legislações específicas normatizando pleitos anteriores, como as eleições de: a) 1996 (Lei n. 9.100, 1995); b) 1994 (Lei n. 8.713, 1993); c) 1992 (Lei n. 8.214, 1991); d) 1989 (Lei n. 7.773, 1989); e) 1986 (Lei n. 7.493, 1986); f) 1985 (Lei n. 7.332, 1985); e g) 1982 (Lei n. 6.978, 1982).

---

Dadas as excessivas alterações da legislação partidária e das regras eleitorais, que continuaram em 2019 – Lei n. 13.877 (2019) e Lei n. 13.878 (2019) –, seria extensivo abordar em detalhe tais modificações. Como se vê a seguir, o recorte deste artigo aborda 2 tópicos dessas mudanças eleitorais: a) coligações; e b) cláusula de desempenho.

## Coligações eleitorais na disputa proporcional

Uma coligação eleitoral é a aliança entre dois ou mais partidos que formam ou compõem chapas de candidatos em comum para concorrer às eleições, podendo tal união ocorrer na disputa por cargos majoritários ou proporcionais. A aliança eleitoral pode transformar-se em coalizão partidária no Poder Legislativo, mas isso não ocorre necessariamente. Os estudos pioneiros de Gamson (1961, 1964) deram relevância ao debate sobre coligações. Investigavam-se as motivações dos partidos para integrar essas alianças e seus reflexos nos processos das disputas.

Na ciência política brasileira, a agenda de pesquisa sobre coligação eleitoral se mostra vasta e diversificada<sup>4</sup>. Salientam-se alguns pontos principais, como: a) impacto que o sistema eleitoral exerce sobre as coligações; b) implicação das coligações na representação política, na governabilidade e na accountability vertical; c) características das coligações quanto à sua consistência ideológica, quantidade e tamanho dos partidos coligados; e d) coerência espacial e temporal das coligações (Krause, 2010; Braga, 2015; Peres & Lenine, 2017). Cabe destacar que as análises sobre coligações no âmbito nacional recebem vasta atenção dos analistas, enquanto estudos sobre a esfera local ainda se encontram pouco explorados<sup>5</sup>.

A adesão à lógica coligacional se presta a forma complexa e envolve uma gama de cálculos entre os partidos. As coligações se tornam ainda mais multifacetadas no caso brasileiro, um sistema federativo multinível em território com proporções continentais que exige atuação nacional dos partidos políticos. No federalismo partidário, as legendas apresentam assimetria em sua organização nacional, sendo mais estruturadas em algumas unidades federativas. Para contornar a debilidade da estrutura nacional, os partidos aderem a estratégia coligacionista para adentrar outras regiões e conseguir fortalecer-se (Fleischer, 2006). As coligações são orientadas por meio de racionalidade política contextual, na qual os partidos formam alianças seguindo a dinâmica da disputa partidária subnacional (Lima, 1983).

---

**4** Uma sistematização das pesquisas sobre coligações na ciência política brasileira se encontra em Krause (2010). Para aprofundamento sobre a temática, consultar livros que a referida autora organizou, como: Krause e Schmitt (2005), Krause, Dantas e Miguel (2010) e Krause, Machado e Miguel (2017).

**5** Constam relevantes pesquisas sobre coligações no âmbito municipal. Ver Dantas (2007), Kerbauy (2008), Machado (2012), Melo e Soares (2016), Miguel e Machado (2010), Peixoto (2010), Ribeiro (2010), J. G. Silva (2017).

---

Um partido adere à coligação visando a reduzir custos para a obtenção de sucesso eleitoral. De acordo com essa lógica, candidaturas coligadas têm maiores chances de vitória do que candidaturas isoladas (Melo & Soares, 2016). Em uma coligação, cada agremiação, dotada de atributos e bens próprios, agregaria recursos ao coletivo, como: a) tempo de propaganda na mídia; b) recursos financeiros; c) estrutura organizacional; d) capital humano como militância e rede de apoio. Tais recursos seriam maximizados e compartilhados com os partidos coligados.

A literatura aborda que o tipo de coligação perseguida pelos partidos varia conforme seu tamanho. Partidos pequenos buscam coligações na disputa proporcional e partidos grandes na disputa majoritária. O modelo brasileiro de coligação na disputa proporcional é caracterizado pela adoção da lista aberta. Nessa matriz, os partidos coligados perdem sua identidade e formam uma agremiação única, um “balaio grande” (Fleischer, 2006). Os pequenos partidos buscam contornar o efeito da cláusula de barreira provocada pelo quociente eleitoral. Ao se coligar, pegam “carona” no desempenho eleitoral dos partidos grandes e conseguem eleger candidatos com baixa densidade eleitoral que não atingiram o quociente eleitoral (Melo & Soares, 2016).

Já os grandes partidos buscam maximizar o apoio eleitoral e aumentar o tempo de propaganda na mídia para seus candidatos na disputa majoritária. Para isso, aceitam coligar-se com partidos menores nas disputas proporcionais. Dessa forma, eleições casadas criam incentivos para o estabelecimento de coligação (Fleischer, 2006).

Segundo Peres e Lenine (2017), a estratégia coligacional dos partidos políticos envolve a interação complexa e simultânea de 3 tipos de motivações: a) votos (*vote-seeking*); b) cargos (*office-seeking*); e c) implementação de políticas públicas (*policy-seeking*). Observando a política enquanto ecossistema, os autores percebem as coligações como relação de cooperação entre os organismos partidários em um ambiente de competição e conflito por recursos escassos, como: a) votos; b) cargos; e c) políticas públicas.

Na ciência política brasileira prevalece um senso negativo quanto aos efeitos das coligações na disputa por representação proporcional. Podemos citar alguns argumentos elencados quanto aos efeitos deletérios das coligações no sistema político: a) ocasionam fragmentação excessiva e dificultam a governabilidade ao multiplicar atores com poder de veto; b) desvirtuam a representação ao possibilitar a transferência de votos entre candidatos de partidos diferentes, mas que integram a mesma coligação; c) impossibilitam uma clara compreensão das regras eleitorais, ao permitirem que um candidato sem maioria de votos ocupe cadeiras no poder, dificultando a racionalidade eleitoral; d) aumentam o custo para obtenção de informação política; e e) criam dificuldade para responsabilização dos partidos e *accountability* vertical, pois os eleitores teriam dificuldade para reconhecer e diferenciar a identidade e a ideologia das agremiações coligadas.

---

Além disso, debate-se que o prévio acordo entre os partidos no momento eleitoral não garante a manutenção do pacto no período posterior, pois dificilmente esse acordo eleitoral é transformado em coalizão parlamentar. Isso porque a aliança eleitoral entre os partidos para compor um bloco unitário seria meramente um cálculo estratégico para maximizar as chances de vitória, sem existir efetivo entendimento e consenso em torno da agenda governamental e enquanto adoção de políticas públicas, sendo apenas um “balaio grande” amorfo e sem consistência ideológica.

A possibilidade de celebração de coligações nas disputas proporcionais apresenta trajetória descontínua ao longo do tempo. O art. 140 da Lei n. 1.164 (Código Eleitoral, 1950) permitiu a aliança de 2 ou mais partidos políticos para o fim do registro e da eleição de 1 ou mais candidatos comuns no círculo nacional, regional ou municipal. Na reformulação dessa legislação pela Ditadura Militar ficou proibida a aliança de partidos nas eleições de representação proporcional – art. 105 do Código Eleitoral (1965).

Durante o período de redemocratização, as coligações foram novamente permitidas por meio da Lei n. 7.454 (1985). Essa legislação reformulou a redação do art. 105 do Código Eleitoral (1965) e permitiu que 2 ou mais partidos pudessem coligar-se para o registro de candidatos comuns a deputado federal, deputado estadual e vereador – art. 3º da Lei n. 7.454 (1985).

Marchetti & Dantas (2017) ressaltam que, no atual período democrático, a normativa envolvendo as coligações eleitorais apresentou 3 fases.

No período inicial de consolidação do regime (1986-1998) ocorreu relaxamento da competição eleitoral. A permissão para o estabelecimento de coligações na disputa proporcional foi pormenorizada e os partidos foram proibidos de realizar coligações diferentes para a câmara e para as governadorias.

Posteriormente, entre 2002 e 2006, ocorreu judicialização quanto às regras eleitorais de coligação. O TSE, ao normatizar as regras para eleição de 2002, estabeleceu que as coligações, acordadas no plano nacional, deveriam ser verticalizadas no âmbito subnacional (Resolução TSE n. 20.993, 2002)<sup>6</sup>.

A constitucionalidade da Resolução TSE n. 20.993 (2002) foi questionada no STF por partidos de diversos espectros políticos por meio da ADI n. 2.626 (Supremo Tribunal Federal [STF], 2002a) e ADI n. 2.628 (Supremo Tribunal Federal [STF], 2002b)<sup>7</sup>. A Corte Constitucional estabeleceu unilateralmente as regras eleitorais e manteve a verticalização

---

**6** De acordo com Marchetti & Dantas (2017), essa normativa se baseou no art. 6º da Lei das Eleições (1997), que determinava aos partidos políticos celebração de coligações dentro da mesma circunscrição. A Resolução TSE n. 20.993 (2002) tomava por “circunscrição eleitoral” o território nacional, interpretando o art. 17, I, da CF (1988), que determinava a atuação nacional dos partidos políticos.

**7** A ADI n. 2.626 (STF, 2002a) foi protocolada por 5 partidos: a) Partido Comunista do Brasil (PCdoB); b) Partido Liberal (PL); c) Partido dos Trabalhadores (PT); d) Partido Socialista Brasileiro (PSB); e e) Partido Popular Socialista (PPS). Já a ADI n. 2.628 (STF, 2002b) foi protocolada por 1 partido, o então Partido da Frente Liberal (PFL) e atual Democratas (DEM).

---

das coligações. Em resposta, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n. 52 (EC n. 52, 2006), que estabelecia nova redação para o art. 17, § 1º, da CF (1988), traçando de maneira explícita que as coligações eleitorais não teriam obrigatoriedade de vinculação no âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal<sup>8</sup>.

Em 2006, a reação do Congresso Nacional ao ativismo do STF inaugurou a terceira fase da normativa sobre coligações. Ocorreu repartidarização da governança eleitoral e o Parlamento passou a legislar e estabelecer as preferências dos atores político-partidários. Guiado por agenda de reforma político-eleitoral, o Parlamento estabeleceu uma nova disciplina para as coligações:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, **vedada a sua celebração nas eleições proporcionais**, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela EC n. 97, 2017, ao art. 17 da CF, 1988, grifo nosso).

Essa alteração, que impedia coligações nas eleições proporcionais, seria aplicada a partir das eleições municipais de 2020 (art. 2º da EC n. 97, 2017).

A proibição de coligação na disputa por representação proporcional atendia ao anseio de redução da excessiva dispersão partidária do Parlamento. A percepção da crise política pela opinião pública elencava a questão da fragmentação como principal empecilho para a governabilidade. Como se vê a seguir, a adoção de cláusula de desempenho para os partidos também se inseria nessa narrativa de combate à excessiva fragmentação.

## Cláusula de desempenho

A cláusula de desempenho, ou cláusula de barreira<sup>9</sup>, é a imposição de patamar eleitoral mínimo para que um partido tenha pleno acesso a recursos. É usado nas democracias que

---

**8** Essa alteração foi questionada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), conforme a ADI n. 3.685 (Supremo Tribunal Federal [STF], 2006a), e então o STF ainda manteve a verticalização no pleito de 2006.

**9** Cabe destacar que existe imprecisão quanto aos conceitos de “cláusula de barreira” e “cláusula de exclusão”, sendo esses termos tratados como sinônimos. Percebe-se o tratamento equivalente aos 2 conceitos no julgamento do STF em 2006 que considerou inconstitucional a cláusula de desempenho da Lei dos Partidos Políticos (1995), como os pronunciamentos dos ministros Celso de Melo, Cármen Lúcia e Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI n. 1.351 (Supremo Tribunal Federal [STF], 2006b) e ADI n. 1.354 (Supremo Tribunal Federal [STF], 2006c). Alguns autores também compartilham essa interpretação, como Carvalho (2006), Almeida (2007), Viana (2008), Boas (2013), Dulci (2015), Fernandes e Cunha (2019).

---

empregam a representação proporcional no Parlamento. Nesse entendimento, os partidos precisam alcançar determinado patamar de sufrágio, além do quociente eleitoral, para ter direito a plena representação no Congresso Nacional. Na ciência política brasileira, a agenda de pesquisa sobre cláusula de barreira é menos diversificada, concentrando-se em análises jurídicas<sup>10</sup>.

Esse constrangimento é diferente da cláusula de exclusão, na qual um partido é excluído da disputa por cadeiras nos parlamentos caso não supere determinado percentual de votação ou não apresente certo desempenho eleitoral em termos nacionais. É empregado em alguns sistemas eleitorais ao redor do mundo, como na Alemanha, Grécia e Argentina. Seria um antídoto contra o fracionamento do sistema partidário gerando pela representação proporcional, barrando a existência no Parlamento de partidos pequenos com representação e votação regionalizada (Castro, 2006).

No sistema eleitoral brasileiro, a cláusula de exclusão nunca foi adotada de fato em nenhum pleito eleitoral. Durante a Ditadura Militar, o artigo constitucional que definia as regras quanto a organização, funcionamento e extinção dos partidos políticos, especificamente o art. 149 da Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1967) ou o art. 152 da Emenda Constitucional n. 1 (EC n. 1, 1969), não estabelecia nenhum patamar eleitoral para que um partido tivesse direito a representação parlamentar. Posteriormente, no final da Ditadura Militar, adotaram-se emendas a esse art. 152 (CF, 1967).

Em 1978 foi estabelecido que só teria direito a representação o partido que obtivesse um apoio expresso em votos de 5% do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por 9 estados, com o mínimo de 3% em cada um deles – art. 152, § 2º, II, da Emenda Constitucional n. 11 (EC n. 11, 1978). Essa exigência de desempenho eleitoral para ter acesso ao Parlamento não foi aplicada no pleito seguinte, as eleições de 1982, conforme dispositivo da Emenda Constitucional n. 22 (EC n. 22, 1982).

Em seguida, essa cláusula de exclusão foi reformulada, abrandando o desempenho eleitoral mínimo. Ficou estabelecido que não teria direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o partido que não obtivesse o apoio, expresso em votos de 3% do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados, e distribuídos em, pelo menos, 5 estados, com o mínimo de 2% do eleitorado de cada um deles – art. 152, § 1º, da Emenda Constitucional n. 25 (EC n. 25, 1985). Entretanto, o art. 5º dessa mesma norma (EC n. 25, 1985) estabeleceu que o dispositivo do art. 152, § 1º, da CF (1967) não se aplicaria às eleições de 1986.

Com a promulgação da CF (1988), a cláusula de exclusão foi abandonada, pois a ela nada dispôs sobre votação mínima para que os partidos políticos pudessem obter

---

**10** Ver pesquisas sobre a cláusula de barreira, como: Cintra e Amorim (2005), Castro (2006) e Viana (2008).

---

representação parlamentar. A CF (1988) se contrapôs a essas emendas constitucionais do art. 152 da CF (1967) e impediu a instituição da cláusula de exclusão por meio de lei ordinária. Assegurou-se, no texto constitucional, o funcionamento parlamentar dos partidos políticos.

Com a regulamentação do art. 17 da CF (1988), a cláusula de barreira voltou ao debate. No art. 13 da Lei dos Partidos Políticos (1995), em seu Capítulo II (Do Funcionamento Parlamentar) ficou estabelecido que teria direito a funcionamento parlamentar a agremiação que obtivesse o apoio de, no mínimo, 5% dos votos, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, 1/3 dos estados (9 unidades federativas), com um mínimo de 2% de votos em cada um deles. Essa cláusula de desempenho eleitoral norteava o acesso a outros recursos pelos partidos políticos, como o Fundo Partidário (art. 41 da Lei dos Partidos Políticos, 1995) e o acesso gratuito ao rádio e à televisão (arts. 48 e 49 da Lei dos Partidos Políticos, 1995). Essa cláusula não impediria a posse do candidato eleito por um partido que não tivesse obtido o desempenho eleitoral mínimo exigido. A regra norteava o funcionamento parlamentar do partido e o pleno acesso a recursos, como Fundo Partidário e tempo no horário eleitoral gratuito.

Nos arts. 56 e 57 da Lei dos Partidos Políticos (1995), os legisladores definiram um período de transição para que a cláusula de barreira fosse efetivamente estabelecida. A plena aplicação desse percentual de desempenho se daria apenas em 2006. Os partidos teriam mais de uma década, englobando os pleitos de 1998 e 2002, para conseguirem consolidar-se e estruturar-se como agremiações, com vistas a superar a cláusula de barreira estabelecida pelo art. 13 da Lei dos Partidos Políticos (1995).

Pela legislação, no pleito de 2008, para ter funcionamento parlamentar no município, na Câmara dos Vereadores, o partido deveria obter, no mínimo, o total de 1% dos votos apurados na circunscrição, não computados os brancos e os nulos (art. 57, I, b, da Lei dos Partidos Políticos, 1995). Já no pleito de 2010, o partido deveria alcançar o desempenho mínimo na Câmara dos Deputados, estabelecido no art. 13, para ter direito a representação em todas as casas legislativas (Senado, Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa e Câmara dos Vereadores).

Partidos que não atingissem a cláusula de barreira estabelecida pelo art. 13 da Lei dos Partidos Políticos (1995) participariam da distribuição de somente 1% do Fundo Partidário (art. 4, I, da Lei dos Partidos Políticos, 1995) e teriam direito a apenas 1 programa gratuito de 2 minutos por semestre, em rede nacional (art. 48 da Lei dos Partidos Políticos, 1995). Essa agremiação poderia ter representação no Parlamento, desde que seus candidatos alcançassem o quociente eleitoral para serem eleitos. Porém, esses parlamentares não teriam direito aos recursos partidários nas casas legislativas, como bancada no Poder Legislativo federal, com estrutura de liderança, salas e assessores. Por não possuir liderança, o partido não poderia pedir a palavra a qualquer tempo em sessões do Congresso Nacional e também não escolheria representantes para presidir comissões de trabalho. Sem tais

recursos partidários, congressistas eleitos por partidos que não atingissem a cláusula de barreira iriam trabalhar de maneira independente, isolada e sem visibilidade, sendo alijados, por exemplo, de participação em comissão parlamentar de inquérito (CPI).

Em 2006, de modo similar à judicialização ocorrida nas regras eleitorais quanto à coligação, diversos partidos pertencentes a variados espectros políticos questionaram a cláusula de barreira no STF mediante a ADI n. 1.351 (Supremo Tribunal Federal [STF], 2006b) e a ADI n. 1.354 (Supremo Tribunal Federal [STF], 2006c)<sup>11</sup>. O STF julgou que a regra era inconstitucional por ferir o direito das minorias. Com essa medida, a divisão do Fundo Partidário e do tempo de propaganda eleitoral gratuita ficou sem regulamentação.

Somente em 2017, o Parlamento retomou a governança eleitoral estabelecendo critérios de desempenho para que os partidos tivessem acesso aos recursos públicos. A Lei n. 13.487 (2017) estabeleceu as regras para o FEFC e a EC n. 97 (2017) regulamentou o art. 17, § 3º, da CF (1988), definindo os critérios para os recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos ou (Fundo Partidário) e para a propaganda gratuita no rádio e na televisão.

A cláusula de desempenho da EC n. 97 (2017) foi estabelecida de maneira gradual, tendo início nas eleições de 2018 e alcançando seu ápice no pleito de 2030. O parâmetro para avaliar a performance eleitoral do partido seria a votação na Câmara dos Deputados. As agremiações teriam 2 alternativas para alcançar o desempenho mínimo: a) percentual de votos válidos; ou b) quantidade de representantes eleitos em, no mínimo, 1/3 das unidades federativas (Tabela 1).

**Tabela 1** Cláusula de desempenho de 2018 a 2030

Eleição	Alternativa I		Alternativa II
	Total de votos válidos	Mínimo de votos na unidade federativa	Quantidade de representantes eleitos
<b>2018</b>	1,5%	1%	9
<b>2022</b>	2%	1%	11
<b>2026</b>	2,5%	1,5%	13
<b>2030</b>	3%	2%	15

Fonte: Elaborada pelos autores.

Para a disputa em 2020, 10 partidos não cumpriram os requisitos fixados na cláusula de desempenho para as eleições de 2018. Essas agremiações foram excluídas dos recursos do Fundo Partidário: a) Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB); b) Partido

<sup>11</sup> A ADI n. 1.351 (STF, 2006b) foi protocolada por 8 partidos: a) PCdoB; b) Partido Democrático Trabalhista (PDT); c) PT; d) PSB; e) Partido Verde (PV); f) PL; g) Partido Social Democrático (PSD); e h) PPS. E a ADI n. 1.354 (STF, 2006c) foi protocolada pelo Partido Social Cristão (PSC).

---

Trabalhista Cristão (PTC); c) Partido da Mobilização Nacional (PMN); d) Partido Social Democrata Cristão (PSDC)/Democracia Cristã (DC); e) Rede Sustentabilidade (REDE); f) Partido da Mulher Brasileira (PMB); g) Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU); h) Partido Comunista Brasileiro (PCB); i) Partido da Causa Operária (PCO); e j) Unidade Popular (UP)<sup>12</sup>.

A maior parte das agremiações não foi atingida pela cláusula de desempenho de 2018 e obteve acesso a esse recurso, como: a) Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)/Movimento Democrático Brasileiro (MDB); b) Partido Social Democrático (PSD); c) Progressistas (PP); d) Democratas (DEM); e) Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); f) Partido dos Trabalhadores (PT); g) Partido Republicano Brasileiro (PRB)/Republicanos; h) Partido da República (PR)/Partido Liberal (PL); i) Partido Democrático Trabalhista (PDT); j) Partido Socialista Brasileiro (PSB); k) Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); l) Partido Trabalhista Nacional (PTN)/Podemos (PODE); m) Partido Popular Socialista (PPS)/Cidadania; n) Partido Social Cristão (PSC); o) Partido Social Liberal (PSL); p) Solidariedade; q) Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB)/Avante; r) Partido Ecológico Nacional (PEN)/Patriota; s) Partido Verde (PV); t) Partido Republicano da Ordem Social (PROS); u) Partido Comunista do Brasil (PCdoB); v) Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); e w) Partido Novo (NOVO).

Cabe destacar que a legislação possibilitou a incorporação ou a fusão de partidos que não alcançaram os critérios de desempenho estabelecidos. Com isso, 2 agremiações mobilizaram o expediente de fusão para obter acesso ao financiamento público via Fundo Partidário: a) PEN/Patriota, que incorporou o Partido Republicano Progressista (PRP); e b) PCdoB, que se fundiu ao Partido Pátria Livre (PPL). O PTN/PODE, mesmo tendo alcançado a nota de corte, o incorporou o Partido Humanista da Solidariedade (PHS).

Para 2020, o Fundo Partidário totalizou R\$ 959 milhões, conforme definido pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Outro fundo foi direcionado para o pleito de 2020, cerca de R\$ 2 bilhões, e compôs o FEFC. A divisão desse recurso foi regulamentada pelo TSE via Resolução TSE n. 23.605 (2019).

Feitas as observações quanto às novas regras eleitorais, passemos à descrição metodológica.

## Metodologia

A pesquisa ora exposta consiste em estudo descritivo, com abordagem quantitativa, cujas unidades de análise são os resultados das eleições das câmaras de vereadores no Brasil para os anos de 2016 e 2020. Analisam-se informações sobre volume de votos e cadeiras obtidas por cada partido político para todos os municípios brasileiros, colhidas no repositório de dados do TSE.

---

Destaque-se que o banco de dados disponibilizado pelo TSE referente à eleição de 2020, pelo menos até dezembro desse mesmo ano, não se encontrava disponível para 67 municípios, listados no Anexo I. Não obstante, vale salientar que tal limitação decorrente da ausência desses dados não inviabilizou pontos de análise porque, em termos de volume/número de eleitores, esses municípios representam cerca de 4% do total do eleitorado brasileiro.

A análise permitiu tratar os partidos políticos em sua totalidade como sistema partidário, discriminando as agremiações em 2 grupos principais: a) Grupo 1: partidos que não sofreram restrições pela cláusula de desempenho implementadas nas eleições de 2018 (23 agremiações no total); e b) Grupo 2: partidos que foram afetados (totalizando 9 legendas). Desse modo, pôde-se verificar a performance eleitoral em ambas as situações. Criou-se um terceiro grupo, composto por 4 partidos que não se enquadram na comparação das 2 eleições, seja porque a agremiação foi criada depois das eleições de 2016 (caso do UP); seja porque foi extinta (PRL, PPL e PHS). Optou-se por manter os dados eleitorais dessas 4 agremiações, mesmo que não sejam usados no cálculo geral de comparação.

Os dados permitiram comparar os resultados das duas eleições, com o intuito de verificar em que medida as mudanças institucionais adotadas a partir da EC n. 97 (2017), em vigência nas eleições municipais de 2020, produziram efeitos distintos em relação ao pleito de 2016 no que diz respeito, especificamente, ao desempenho dos partidos políticos, bem como o nível de fragmentação partidária nas câmaras de vereadores. Para tanto foram usadas as seguintes variáveis: a) número de candidatos; b) número de votos por partido político; c) número de cadeiras obtidas por cada partido político; d) número nominal de partidos; e) número nominal de partidos em relação ao número de vagas; f) número efetivo de partidos (NEP); e g) índice de fracionalização partidária.

O NEP, baseado em Laakso e Taagepera (1979), foi calculado dividindo-se 1 pela somatória dos quadrados das proporções de cadeiras obtidos em cada Câmara de Vereadores do país. Esse indicador traz à tona a quantidade de partidos que possui maior força relativa. Na eleição de 2016, tomando como objeto de observação a Câmara de Vereadores de Recife-PE, pôde-se perceber o NEP em torno de 12,3. Isso quer dizer que os resultados desse pleito aportaram em um número expressivo de assentos no Poder Legislativo, distribuídos entre 12 partidos que realmente importavam em termos de força representativa. Já na eleição de 2020, esse número teve redução substancial, passando a representar 7,4. Isso indica que, do ponto de vista do número efetivo de partidos, as eleições de 2020 revelaram resultados surpreendentes de contração do número de partidos com assentos no Poder Legislativo municipal. Na próxima legislatura, que se inicia em fevereiro de 2021, serão apenas 7 os partidos que realmente importam do ponto de vista da força relativa naquele parlamento.

---

O índice de fracionalização (Rae, 1967), foi calculado a partir da subtração de 1 do somatório dos quadrados da proporção de cadeiras obtidas pelos partidos em cada Câmara de Vereadores. Esse índice assume variação em escala entre 0 a 1. Nesses termos, os valores indicam que a maior proximidade de zero implica o Poder Legislativo com baixa fragmentação e quanto mais próximos de 1, os valores implicam alta fragmentação na Câmara de Vereadores analisada.

Vale salientar que a realidade dos municípios brasileiros assume variação significativa, sobretudo em relação a diferenças de porte e localização conforme as peculiaridades regionais do país. Assim, optou-se por agregá-los por unidades geográficas, tais como as 5 regiões (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste) e os 26 estados. Também se analisaram os dados pelo tamanho dos municípios, divididos em 9 faixas populacionais. Além desses recortes, para efeito de análise, as capitais dos estados brasileiros foram separadas por possuírem características distintas da grande maioria dos municípios.

Também se procedeu ao teste de diferença de média (t de Student) em relação ao NEP, com o intuito de verificar se há diferença significativa no grau de fragmentação nas câmaras de vereadores entre as 2 eleições, possibilitando captar em que medida as alterações no sistema eleitoral com aplicação das regras advindas com a EC n. 97 (2017) no pleito de 2020 realmente surtiram o efeito esperado no sistema partidário. Passemos, então, à análise dos dados empíricos.

## Dados das análises

Os 2 pleitos analisados e comparados neste artigo, 2016 e 2020, apresentam contextos diferentes quanto à disputa eleitoral. A disputa municipal de outubro de 2016 foi marcada pelo recente impedimento da Presidenta Dilma Rousseff, do PT, e em novembro de 2020 o país atravessava uma pandemia e experimentava as mudanças eleitorais implementadas pelo Congresso Nacional. Nas 2 eleições, os partidos concorreram às 5.668 câmaras de vereadores distribuídas em todo o território nacional.

Destacamos 2 dados que enunciam as diferenças entre as 2 eleições. O primeiro foi o aumento da quantidade de candidatos pelos partidos: em 2016 foram apresentados 445.705 e em 2020 o número foi 490.976, representando aumento de 10%. O segundo foi a redução percentual do número de votos, figurando a subtração em média em -2,59%. Isso pode ser explicado, em grande medida, pela maior abstenção eleitoral ocorrida nesta última eleição, motivada pela crise sanitária global provocada pela pandemia de Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)<sup>13</sup>.

Com vista a verificar a performance eleitoral dos partidos políticos de uma eleição para outra, os dados aqui descritos foram divididos em 2 grupos. O primeiro deles testa

---

**13** Para mais informações sobre o impacto do COVID-19 na estrutura política brasileira e nas políticas sociais ver: Frota, Frota & Silva (2000).

---

a primeira hipótese e analisa o desempenho eleitoral dos partidos políticos, medido pela quantidade de candidatos apresentados, volume de votos recebidos e número de cadeiras obtidas nas câmaras municipais. O segundo grupo de dados, abordando a segunda hipótese, diz respeito à fragmentação partidária no âmbito das casas legislativas, medidos por variáveis como: a) número nominal de partidos e número nominal de partidos em relação ao número de vagas; e b) número efetivo de partidos e índice de fracionalização partidária.

## Desempenho eleitoral dos partidos

Os dados apresentados neste tópico revelam diferença substancial entre os 2 grupos principais dos partidos. O primeiro grupo, com 23 legendas que não foram atingidas pela cláusula de desempenho, apresenta resultados heterogêneos entre os partidos, com agremiações de grande e médio porte. Já o segundo grupo, com 9 partidos que sofreram sanções da cláusula de desempenho, sendo privados do acesso ao Fundo Partidário e com horário de propaganda eleitoral gratuita e Fundo Eleitoral menores, é mais homogêneo e composto em sua maioria por partidos pequenos.

Como vemos na Tabela 2, os partidos do primeiro grupo apresentaram, em média, um aumento eleitoral de 12,57%. Porém, os partidos apresentam desempenho eleitoral diverso. Destacam-se 6 legendas com aumento do sufrágio eleitoral: a) NOVO (122,88%); b) PTdoB/Avante (75,14%); c) PTN/PODE (57,80%); d) PSL (48,52%); e) PEN/Patriota (41,24%); e f) DEM (38,13%). Contudo, temos legendas que apresentaram retração eleitoral, como: a) PV (-42,83%); b) PCdoB (-32,91%); e c) PSDB (-28,41%). Mesmo o PCdoB, que tinha incorporado o PPL, apresentou decréscimo eleitoral.

O segundo grupo foi marcado por uma drástica redução eleitoral, tendo uma média de -41,31% no número de votos entre as 2 eleições. Todos os 9 partidos apresentaram redução eleitoral. Destacamos a retração apresentada por partidos da esquerda doutrinária, como PSTU (-61,53%) e PCO (-50,81%), e partidos nancicos especializados na disputa municipal, como PMN (-52,74%) (Tabela 2).

**Tabela 2** Distribuição de votos por partidos políticos nas eleições municipais de 2016 e 2020

	Partido	2016			2020			Variação votos 2016-2020
		Nominal	Legenda	Total	Nominal	Legenda	Total	
GRUPO 1	PMBD/MDB	9.107.275	848.459	9.955.734	7.940.327	523.220	8.463.547	-14,99%
	PSD	6.173.579	425.026	6.598.605	7.336.399	457.592	7.793.991	18,12%
	PP	5.579.057	466.930	6.045.987	6.904.017	424.640	7.328.657	21,22%
	DEM	4.409.048	346.906	4.755.954	6.157.952	411.292	6.569.244	38,13%
	PSDB	7.805.040	1.281.595	9.086.635	5.859.189	645.488	6.504.677	-28,41%
	PT	5.191.193	581.885	5.773.078	4.986.203	553.830	5.540.033	-4,04%
	PRB/REPUBLICANOS	3.758.593	316.677	4.075.270	5.110.472	278.394	5.388.866	32,23%
	PR/PL	4.395.846	312.070	4.707.916	4.982.486	255.129	5.237.615	11,25%
	PDT	5.561.948	552.490	6.114.438	4.965.706	375.920	5.341.626	-12,64%
	PSB	5.730.123	411.589	6.141.712	4.606.959	270.763	4.877.722	-20,58%
	PTB	4.477.795	259.824	4.737.619	3.635.288	171.931	3.807.219	-19,64%
	PTN/PODEMOS	2.155.321	67.331	2.222.652	3.361.250	146.006	3.507.256	57,80%
	PPS/CIDADANIA	3.279.789	183.415	3.463.204	3.003.828	136.693	3.140.521	-9,32%
	PSC	3.241.390	130.200	3.371.590	2.985.605	117.538	3.103.143	-7,96%
	PSL	1.935.020	68.902	2.003.922	2.813.810	162.513	2.976.323	48,52%
	SOLIDARIEDADE	2.838.007	119.504	2.957.511	2.580.209	103.246	2.683.455	-9,27%
	PT do B/Avante	1.290.469	38.898	1.329.367	2.243.302	84.956	2.328.258	75,14%
	PEN/PATRIOTA	1.576.485	49.467	1.625.952	2.181.147	115.273	2.296.420	41,24%
	PV	3.093.040	134.711	3.227.751	1.793.705	51.607	1.845.312	-42,83%
	PROS	1.844.215	57.434	1.901.649	1.761.443	63.225	1.824.668	-4,05%
PC do B	2.338.944	113.149	2.452.093	1.578.176	66.976	1.645.152	-32,91%	
PSOL	1.139.062	162.272	1.301.334	1.494.370	186.458	1.680.828	29,16%	
NOVO	268.879	43.540	312.419	597.297	99.026	696.323	122,88%	
	<b>Média - Grupo 1</b>						12,57%	
GRUPO 2	PRTB	1.232.093	29.771	1.261.864	1.023.299	40.603	1.063.902	-15,69%
	PTC	1.631.671	40.753	1.672.424	906.300	25.714	932.014	-44,27%
	PMN	1.418.457	77.601	1.496.058	685.629	21.359	706.988	-52,74%
	PSDC/DC	1.439.717	35.191	1.474.908	695.801	18.696	714.497	-51,56%
	REDE	741.217	57.396	798.613	683.449	26.912	710.361	-11,05%
	PMB	735.749	33.004	768.753	401.473	9.845	411.318	-46,50%
	PSTU	38.378	14.359	52.737	14.429	5.861	20.290	-61,53%
	PCB	22.096	8.285	30.381	13.983	4.953	18.936	-37,67%
	PCO	1.838	1.429	3.267	673	934	1.607	-50,81%
		<b>Média - Grupo 2</b>						-41,31%
GRUPO 3	UP				29.412	2.644	32.056	
	PRP	1.723.570	76.957	1.800.527				
	PPL	576.147	25.447	601.594				
	PHS	2.399.374	77.685	2.477.059				
	<b>Média geral</b>						-2,59%	

Fonte: Elaborada pelos autores.

Distribuindo-se o número de votos obtidos pelos partidos políticos e levando em consideração o tamanho dos municípios, aqui medidos pela faixa populacional, verifica-se que o padrão descrito tem alteração conforme a magnitude do colégio eleitoral, como se vê na Tabela 3.

Não é possível observar consistência na variação entre as eleições no grupo de partidos não atingidos pela cláusula de barreira, como a variação positiva de 6,85% nos municípios entre 500.001 e 1.000.000 e a variação negativa de -4,55% nos municípios acima de 1 milhão de habitantes.

Já entre aqueles que foram atingidos se verifica claro padrão de alteração com a redução do desempenho eleitoral em todas as faixas populacionais. Nos municípios menores, de até 20 mil habitantes, a redução foi mais expressiva do que nos maiores, confirmando a primeira hipótese quanto ao impacto do distrito eleitoral. Outra explicação plausível para tal diferença pode ser atribuída ao fato dos partidos atingidos pela cláusula de desempenho possuírem maior estrutura orgânica nos municípios com maior densidade populacional.

**Tabela 3** Variação do número de votos 2016-2020 por faixa populacional dos municípios

Faixa populacional/ eleição	Partidos não atingidos pela cláusula de desempenho			Partidos atingidos pela cláusula de desempenho		
	2016	2020	Varição	2016	2020	Varição
Até 5.000 mil	3.465.945	3.443.593	-0,64%	126.401	24.899	-80,30%
Entre 5.001 e 10.000	5.701.490	5.705.888	0,08%	324.954	69.122	-78,73%
Entre 10.001 e 20.000	11.660.073	11.815.358	1,33%	906.238	188.252	-79,23%
Entre 20.001 e 50.000	17.087.214	17.281.968	1,14%	1.729.086	424.692	-75,44%
Entre 50.001 e 100.000	11.256.874	11.530.953	2,43%	1.445.205	484.976	-66,44%
Entre 100.001 e 200.000	9.708.014	9.651.453	-0,58%	1.443.342	608.408	-57,85%
Entre 200.001 e 500.000	12.892.824	13.063.143	1,32%	2.311.946	903.854	-60,91%
Entre 500.001 e 1.000.000	6.582.036	7.032.673	6,85%	1.370.916	546.613	-60,13%
Acima de 1.000.000	15.807.922	15.087.883	-4,55%	2.780.097	1.329.097	-52,19%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Outro dado interessante está relacionado ao aspecto organizacional das agremiações. Quando comparamos a quantidade de candidatos apresentados nas 2 eleições, como exposto na Tabela 4, também observamos padrões distintos entre os 2 grupos de partidos. A grande maioria dos partidos do grupo 1, sem restrições de recursos, aumentou o número de candidatos no pleito de 2020, com média de 19,2%. Nesse grupo, destacam-se partidos com expressivo aumento de candidatos, como: a) NOVO (254%); b) PTN/PODE (104%); c) PSL (99%); e d) PTdoB/Avante (96%). Apenas 5 partidos diminuíram a quantidade de candidatos: a) PV (-29%); b) PCdoB (-16%); c) PSOL (-15%); d) PSDB (-7%); e e) PSB (-1%).

A tendência inversa ocorreu nos partidos atingidos pela cláusula de desempenho, os quais, em sua maioria lançaram menos candidatos em 2020, representando uma média de -21%. Destacamos a diminuição do número de candidatos dos partidos da esquerda doutrinária, como PCB (-71%) e PSTU (-59%). Apenas 3 legendas do grupo apresentaram aumento de candidatos: a) PCO (82%); b) REDE (24%); e c) PRTB (11%).

Esse dado organizacional, número de candidatos, mostra que, de partida, as agremiações menores sofreram restrições, comprovando nossa primeira hipótese. Portanto, partidos com acesso a recursos para campanha de origem estatal, como Fundo Partidário, Fundo Eleitoral e horário de rádio e TV, estiveram limitados a uma estrutura de campanha reduzida. Em consequência, tornaram-se menos atrativos aos interessados em pleitear um cargo pelas respectivas legendas. Vale lembrar que esse quadro se alia a escassez de fontes de recursos partidários, como o veto ao financiamento de pessoa jurídica estabelecido em 2015 por meio da Lei n. 13.165 (2015).

**Tabela 4** Número de candidatos pelos partidos políticos

	Partidos	Cand. 2016	Cand. 2020	2020- 2016	Variação (%)
GRUPO 1	PMBD/ MDB	39.008	39.682	674	1,73
	PSD	26.083	34.978	8.895	34,1
	PP	24.961	34.159	9.198	36,85
	DEM	19.644	29.519	9.875	50,27
	PSDB	31.604	29.276	-2.328	-7,37
	PT	21.348	27.641	6.293	29,48
	PRB/ REPUBLICANOS	16.431	25.823	9.392	57,16
	PR/ PL	20.356	25.145	4.789	23,53
	PDT	23.435	25.514	2.079	8,87
	PSB	24.127	23.804	-323	-1,34
	PTB	20.311	21.105	794	3,91
	PTN/ PODEMOS	8.995	18.355	9.360	104,06
	PPS/ CIDADANIA	15.303	15.478	175	1,14
	PSC	15.077	15.928	851	5,64
	PSL	9.689	19.257	9.568	98,75
	SOLIDARIEDADE	13.709	15.204	1.495	10,91
	PT do B/ Avante	6.899	13.537	6.638	96,22
	PEN/ PATRIOTA	9.413	12.613	3.200	34
	PV	15.512	10.946	-4.566	-29,44
	PROS	10.057	10.491	434	4,32
	PC do B	11.083	9.306	-1.777	-16,03
	PSOL	4.314	3.658	-656	-15,21
	NOVO	136	481	345	253,68
	Total - Grupo 1	387.495	461.900	74.405	19,2
Média - Grupo 1	16.848	20.083	3.235	19,2	
GRUPO 2	PRTB	6.059	6.750	691	11,4
	PTC	8.152	5.867	-2.285	-28,03
	PMN	6.751	4.443	-2.308	-34,19
	PSDC/ DC	6.981	4.154	-2.827	-40,5
	REDE	3.382	4.202	820	24,25
	PMB	4.183	2.507	-1.676	-40,07
	PSTU	216	88	-128	-59,26
	PCB	191	55	-136	-71,2
	PCO	33	60	27	81,82
	Total - Grupo 2	35.948	28.126	-7.822	-21,76
	Média - Grupo 2	3.994	3.125	-869	-21,76
GRUPO 3	UP		950		
	PRP	7.940			
	PPL	3.338			
	PHS	10.984			
	Total - Geral	445.705	490.976	45.271	10,16%
Média - Geral	12.734	14.878	2.081	16,83%	

Fonte: Elaborada pelos autores.

O número de cadeiras obtidas entre uma eleição e outra nos dois grupos de partidos segue lógica semelhante ao que ocorreu com a distribuição de votos descrita acima, no entanto, com maior discrepância entre ambos.

Partidos do grupo 1 conseguiram melhor desempenho, ampliando, em média, o volume de cadeiras em aproximadamente 4,16%, a despeito de grandes diferenças entre eles. Já os partidos do grupo 2 tiveram redução do número de cadeiras próxima a -59,5%. Esse quadro se reflete, ainda, pelo índice de volatilidade eleitoral, que também se mostrou negativo (Tabela 5).

**Tabela 5** Número de cadeiras obtidas pelos partidos políticos e índice de volatilidade eleitoral

	Partidos	Eleitos 2016	Eleitos 2020	2020-2016	Varição (%)
GRUPO 1	PMBD/MDB	7.560	7.251	-309	-4,09
	PSD	4.650	5.591	941	20,24
	PP	4.743	6.275	1.532	32,3
	DEM	2.905	4.277	1.372	47,23
	PSDB	5.364	4.326	-1.038	-19,35
	PT	2.815	2.623	-192	-6,82
	PRB/REPUBLICANOS	1.621	2.556	935	57,68
	PR/PL	3.019	3.415	396	13,12
	PDT	3.770	3.403	-367	-9,73
	PSB	3.635	2.962	-673	-18,51
	PTB	3.064	2.450	-614	-20,04
	PTN/PODEMOS	764	1.501	737	96,47
	PPS/CIDADANIA	1.677	1.562	-115	-6,86
	PSC	1.528	1.478	-50	-3,27
	PSL	878	1.189	311	35,42
	SOLIDARIEDADE	1.438	1.325	-113	-7,86
	PT do B/Avante	489	1.039	550	112,47
	PEN/PATRIOTA	524	712	188	35,88
	PV	1.522	798	-724	-47,57
	PROS	987	749	-238	-24,11
	PC do B	1.010	677	-333	-32,97
	PSOL	56	85	29	51,79
	NOVO	4	25	21	525
	Total - Grupo 1	54.023	56.269	2.246	4,16
	Média - Grupo 1	2.349	2.446	98	4,16
<b>Índice de volatilidade eleitoral - Grupo 1</b>					4,13
GRUPO 2	PRTB	391	220	-171	-43,73
	PTC	573	213	-360	-62,83
	PMN	526	193	-333	-63,31
	PSDC/DC	419	118	-301	-71,84
	REDE	180	144	-36	-20
	PMB	216	46	-170	-78,7
	PSTU	0	0	0	0
	PCB	1	0	-1	-100
	PCO	0	0	0	0
	Total - Grupo 2	2.306	934	-1.372	-59,5
	Média - Grupo 2	256	104	-152	-59,5
	<b>Índice de volatilidade eleitoral - Grupo 2</b>				
GRUPO 3	UP		0		
	PRP	615			
	PPL	111			
	PHS	878			
<b>Índice de volatilidade eleitoral - Geral</b>					1,93

Fonte: Elaborada pelos autores.

A despeito de alguns partidos políticos terem diminuído o número de candidatos (Tabela 4), no geral se observa aumento da competitividade na relação candidato/vaga. Em 2016 eram 7,69 candidatos por vaga no Brasil. Já em 2020, esse número passou para 8,57 – um significando aumento de 11,44%. Nas capitais, essa variação atingiu pouco mais de 28%, passando a ser um cenário ainda mais competitivo.

A Tabela 6 mostra a relação candidato/vaga por região e unidades federativas, com destaque para as regiões Sul e Centro-Oeste e os estados do Acre e do Amapá.

**Tabela 6** Relação candidato/vaga por unidades geográficas

Unidade Geográfica	2016			2020			Variação Cand./Vaga 2016-2020 (%)	
	Cand.	Vaga	Cand./Vaga	Cand.	Vaga	Cand./Vaga		
Brasil	445.705	57.933	7,69	490.121	57.201	8,57	11,44	
Capitais	17.477	791	22,09	21.435	754	28,43	28,7	
Norte	42.839	4.836	8,86	48.272	4.740	10,18	14,9	
Nordeste	118.285	19.154	6,18	125.961	18.862	6,68	8,09	
Sudeste	180.530	17.503	10,31	192.743	17.311	11,13	7,95	
Sul	69.212	11.685	5,92	82.126	11.590	7,09	19,76	
Centro-Oeste	34.839	4.755	7,33	41.019	4.698	8,73	19,1	
N	RO	4.189	529	7,92	5.292	533	9,93	25,38
	AC	2.057	229	8,98	2.426	200	12,13	35,08
	AM	8.458	722	11,71	9.266	712	13,01	11,1
	RR	1.512	153	9,88	1.690	157	10,76	8,91
	PA	18.617	1.734	10,74	19.867	1.657	11,99	11,64
	AP	1.644	170	9,67	2.180	174	12,53	29,58
	TO	6.362	1.299	4,9	7.551	1.307	5,78	17,96
N	MA	16.314	2.394	6,81	18.623	2.425	7,68	12,78
E	PI	8.771	2.143	4,09	9.191	2.144	4,29	4,89
	CE	13.250	2.176	6,09	14.348	2.164	6,63	8,87
	RN	7.838	1.640	4,78	8.913	1.619	5,51	15,27
	PB	10.532	2.203	4,78	10.902	2.196	4,96	3,77
	PE	17.083	2.126	8,04	16.621	1.972	8,43	4,85
	AL	6.387	1.076	5,94	6.698	1.086	6,17	3,87
	SE	5.104	797	6,4	6.158	792	7,78	21,56
	BA	33.006	4.599	7,18	34.507	4.464	7,73	7,66
SE	MG	70.917	8.481	8,36	73.439	8.435	8,71	4,19
	ES	9.449	856	11,04	11.245	838	13,42	21,56
	RJ	20.801	1.190	17,48	24.309	1.169	20,79	18,94
	SP	79.363	6.976	11,38	83.750	6.869	12,19	7,12
S	PR	27.966	3.877	7,21	33.368	3.869	8,62	19,56
	SC	15.635	2.898	5,4	18.697	2.833	6,6	22,22
	RS	25.611	4.910	5,22	30.061	4.888	6,15	17,82
C	MS	6.647	845	7,87	7.806	847	9,22	17,15
O	MT	9.183	1.404	6,54	11.405	1.386	8,23	25,84
	GO	19.009	2.506	7,59	21.808	2.465	8,85	16,6

Fonte: Elaborada pelos autores.

Já em relação ao tamanho dos municípios, verifica-se que aqueles que tiveram menor variação da relação candidato/vaga são exatamente os de menor porte populacional. Sobre esse aspecto, a competição é maior nos municípios entre 200 mil e 1 milhão de habitantes (Tabela 7).

**Tabela 7** Relação candidato/vaga por faixa populacional dos municípios

Faixa populacional (número de habitantes)	2016			2020			Variação Cand./Vaga 2016-2020 (%)
	Cand.	Vaga	Cand./Vaga	Cand.	Vaga	Cand./Vaga	
Até 5.000 mil	45.594	11.745	3,88	45.556	11.720	3,89	0,13
Entre 5.001 e 10.000	55.522	10.899	5,09	58.560	10.899	5,37	5,47
Entre 10.001 e 20.000	88.349	13.499	6,54	93.098	13.366	6,97	6,42
Entre 20.001 e 50.000	103.095	11.888	8,67	113.930	11.782	9,67	11,5
Entre 50.001 e 100.000	54.567	4.560	11,97	61.127	4.334	14,1	17,86
Entre 100.001 e 200.000	38.179	2.420	15,78	45.573	2.337	19,5	23,61
Entre 200.001 e 500.000	34.131	1.819	18,76	42.336	1.758	24,08	28,34
Entre 500.001 e 1.000.000	11.863	548	21,65	14.919	526	28,36	31,02
Acima de 1.000.000	14.405	555	25,95	15.022	479	31,36	20,83

Fonte: Elaborada pelos autores.

## Fragmentação partidária

Quando se discute governabilidade no Brasil, uma das principais preocupações se refere à taxa de fragmentação partidária nas casas legislativas. O argumento na literatura sobre processo decisório aponta que, quanto mais fragmentada a representação dos assentos na arena legislativa pelo elevado número de partidos, maior é o custo de transação para a tomada de decisão. No bojo dos redesenhos institucionais recentes, a cláusula de desempenho está associada à redução da performance eleitoral de parte dos partidos e, por conseguinte, pode reverberar na diminuição do número de partidos nos parlamentos municipais. Como previsto por L. E. G. Silva (2020), a proibição das coligações em 2020 terá como efeito a redução do número de partidos políticos no âmbito municipal?

Em uma primeira análise do número nominal de partidos nas câmaras de vereadores, evidencia-se uma redução (Tabela 8).

**Tabela 8** Evolução do número de partidos nominais por câmaras municipais de 2016-2020

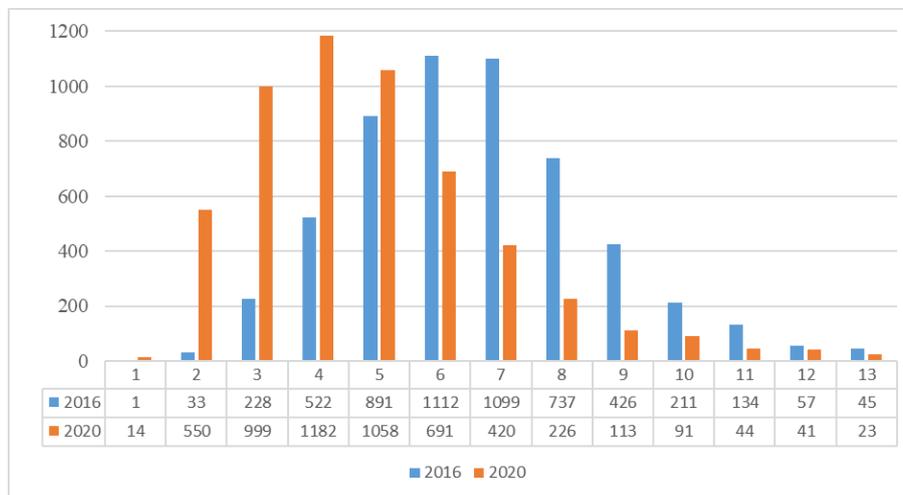
Qunt. Partido / Eleição	2016	2020	Qunt. Partido / Eleição	2016	2020	Qunt. Partido / Eleição	2016	2020
1	1	14	9	426	113	17	4	2
2	33	550	10	211	91	18	3	6
3	228	999	11	134	44	19	7	0
4	522	1182	12	57	41	20	0	1
5	891	1058	13	45	23	21	2	1
6	1112	691	14	25	18	22	3	3
7	1099	420	15	20	11	23	0	1
8	737	226	16	7	6			

Fonte: Elaborada pelos autores.

Em 2016, as casas legislativas que estavam representadas por 1 a 3 partidos nominais somavam 262; já em 2020, esse número saltou para 1.563. Ou seja, um número significativo de municípios passou a contar com menos partidos nominais em seu parlamento. O número de câmaras municipais com mais de 10 partidos nominais diminuiu para menos da metade. Na eleição de 2016 eram 518 e na eleição de 2020 se chegou ao patamar de 248.

O Gráfico 1 descreve a movimentação do número de partidos entre as 2 eleições analisadas, concentrando o foco entre câmaras municipais de 1 a 13 partidos. Em 2016, 1.112 e 1.099 das câmaras de vereadores do Brasil representavam fragmentação em torno de 6 e 7 partidos, respectivamente. Já na eleição de 2020, 1.182 das câmaras de vereadores passaram a representar 4 partidos nominais, e 1.058 apenas 5. Esse quadro mostra o movimento de retração no número de partidos nos legislativos municipais entre uma eleição e outra.

**Gráfico 1** Evolução do número de partidos nominais por câmaras municipais com 1 a 13 partidos.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Em seguida, verifica-se a variação do número nominal de partidos nas câmaras de vereadores por unidades geográficas do país. Houve reduções em todas as unidades geográficas, no entanto, sem apresentar uniformidade. Na totalidade do país, a redução chega a uma diminuição em torno de -26,85%, e a média para todas as regiões atinge o percentual de -24,75%. Contudo, quando analisados os dados relativos à representação do Poder Legislativo nas capitais dos estados brasileiros, a redução do número de partidos se mostra bastante diminuta se comparada às outras unidades – a subtração chega a apenas -1,80%. Considera-se que há grandes discrepâncias entre os estados (Tabela 9).

Na Tabela 9 se relaciona o número nominal de partidos à quantidade de vagas existentes em cada Câmara de Vereadores. Esse indicador foi calculado para variar de 0 a 100. Zero indica que todas as cadeiras foram ocupadas apenas por 1 partido e 100 indica que todas as cadeiras foram ocupadas por partidos distintos, não havendo nenhum partido com mais de 1 cadeira.

A título de ilustração, em 2020, em 14 cidades brasileiras, todas as cadeiras foram ocupadas por apenas 1 partido; já em 2016, apenas 1 município se encontrava nessa situação. Já no lado inverso do indicador, em 2016 havia 127 municípios onde todas as cadeiras foram ocupadas por partidos distintos; em 2020, apenas 3 municípios repetiram esse quadro de 2016. Isso demonstra tendência de mudança no padrão da configuração do sistema partidário na ocupação de assentos no Poder Legislativo dos municípios.

Esse indicador se diferencia do número nominal de partido por permitir comparações com maior grau de acurácia, uma vez que há ponderação pelo número de cadeiras do parlamento.

**Tabela 9** Variação do número nominal de partidos, relação partidos vagas nas câmaras municipais

Unidade Geográfica	2016		2020		Variação A-C (%)	Variação B-D (%)
	Número de partidos nominais (A)	Relação partidos/vagas - % (B)	Número de partidos nominais	Relação partidos/vagas - % (D)		
Brasil	6,7	64,79	4,9	46,65	-26,85	-28
Capitais	16,5	56,9	16,2	56,51	-1,8	-0,69
Norte	7,6	71,29	5,8	53,15	-23,24	-25,44
Nordeste	7	65,73	4	36,53	-42,89	-44,42
Sudeste	6,9	66,61	5,7	54,1	-17,48	-18,78
Sul	5,6	57,21	4,7	47,42	-16,24	-17,11
Centro-oeste	Tabela 96,9	67,76	5,2	50,44	-23,9	-25,57
N	7,3	72,62	6,1	59,21	-16,27	-18,47
AC	6,6	63,66	6,4	61,9	-3,38	-2,77
AM	8,3	72,15	6,5	55,6	-21,39	-22,94
RR	7,8	76,95	5,8	54,34	-25,64	-29,39
PA	8,1	67,91	6,7	55,54	-17,19	-18,21
AP	8,5	80,92	7,9	71,33	-7,35	-11,85
TO	6,8	73,39	4,2	44,06	-38,45	-39,96
NE	8,1	73,02	4,7	41,17	-41,84	-43,61
PI	6,5	67,59	3,1	32,37	-51,45	-52,1
CE	7	59,26	4,2	34,61	-40,15	-41,6
RN	6,3	64,05	3,4	33,61	-45,54	-47,52
PB	6	60,65	3,1	30,92	-47,56	-49,02
PE	7,3	63,48	4,4	37,78	-39,55	-40,49
AL	7	66,16	3,6	33,86	-47,67	-48,82
SE	7,4	69,97	4,2	38,25	-43,23	-45,33
BA	7,4	67,32	4,6	41,27	-37,66	-38,7
SE	6,6	65,99	5,3	52,28	-19,8	-20,78
ES	8,4	77,38	7,2	64,51	-15,02	-16,63
RJ	8,8	70,81	7,6	59,62	-13,38	-15,8
SP	7	65,52	5,9	54,49	-15,59	-16,83
S	6,9	71,07	5,1	52,02	-25,92	-26,8
SC	5,1	51,87	4,7	48,01	-6,91	-7,45
RS	4,9	49,25	4,3	43,38	-11,06	-11,92
CO	7,3	68,78	5,5	50,63	-24,78	-26,39
MT	6,6	66,9	5,4	53,87	-17,07	-19,47
GO	6,9	67,93	5	48,39	-27,34	-28,76

Fonte: Elaborada pelos autores.

Com o uso do NEP e da taxa de fracionalização partidária, descritos na Tabela 10, torna-se possível verificar redução da fragmentação partidária nos parlamentos municipais. Em média, na eleição de 2016, observou-se 5,6 partidos relevantes; já em 2020, apenas 4. Isso significa, portanto, redução de aproximadamente 28%. A taxa de fracionalização também foi reduzida, mas em uma magnitude menor.

Observe-se também que nas capitais a redução, quando comparada com a média nacional, chega à taxa menor, pouco mais de 3,15%, seguindo o mesmo padrão da redução do número nominal de partidos, descrito anteriormente. Na Tabela 10 há variações por região e unidades federativas.

**Tabela 10** Variação do número efetivo de partidos e taxa de fracionalização por unidades geográficas

Unidade Geográfica	2016		2020		Variação 2016-2020		
	NEP	Índice de Fracionalização Partidária	NEP	Índice de Fracionalização Partidária	NEP	Índice de Fracionalização Partidária	
Brasil	5,62	0,794	4,06	0,7003	-27,72%	-11,81%	
Capitais	12,42	0,9086	12,03	0,9071	-3,15%	-0,16%	
Norte	6,48	0,8307	4,82	0,7547	-25,64%	-9,15%	
Nordeste	5,77	0,7965	3,25	0,6269	-43,69%	-21,29%	
Sudeste	5,88	0,8093	4,83	0,7584	-17,89%	-6,29%	
Sul	4,61	0,7499	3,8	0,6966	-17,53%	-7,10%	
Centro-oeste	5,79	0,8075	4,32	0,7302	-25,33%	-9,57%	
N	RO	6,37	0,8289	5,16	0,7864	-18,92%	-5,12%
	AC	5,55	0,8064	5,17	0,7999	-6,82%	-0,80%
	AM	7,15	0,8481	5,32	0,789	-25,65%	-6,97%
	RR	6,88	0,8421	4,69	0,7589	-31,81%	-9,88%
	PA	6,84	0,8404	5,47	0,7993	-20,01%	-4,89%
	AP	7,54	0,8589	6,84	0,824	-9,29%	-4,06%
	TO	5,84	0,8129	3,57	0,6694	-38,88%	-17,65%
NE	MA	6,88	0,8376	3,86	0,688	-43,88%	-17,86%
	PI	5,39	0,7866	2,59	0,5561	-51,98%	-29,30%
	CE	5,5	0,7765	3,22	0,6271	-41,36%	-19,24%
	RN	5,1	0,7696	2,75	0,5623	-46,01%	-26,94%
	PB	4,85	0,7583	2,56	0,5451	-47,15%	-28,11%
	PE	5,95	0,8004	3,57	0,6635	-39,94%	-17,11%
	AL	5,74	0,7956	2,95	0,6126	-48,52%	-23,00%
	SE	6,3	0,8131	3,53	0,6605	-43,94%	-18,76%
	BA	6,14	0,816	3,77	0,686	-38,55%	-15,93%
SE	MG	5,6	0,8003	4,49	0,7412	-19,89%	-7,39%
	ES	7,41	0,8552	6,1	0,8182	-17,75%	-4,33%
	RJ	7,52	0,8544	6,4	0,8192	-14,86%	-4,12%
	SP	5,84	0,8091	4,91	0,7654	-15,85%	-5,39%
S	PR	5,91	0,8131	4,23	0,7285	-28,39%	-10,40%
	SC	4,07	0,7298	3,8	0,7002	-6,62%	-4,07%
	RS	3,88	0,711	3,45	0,6689	-11,05%	-5,93%
CO	MS	6,05	0,8182	4,47	0,7368	-26,12%	-9,95%
	MT	5,53	0,8075	4,49	0,749	-18,95%	-7,25%
	GO	5,85	0,804	4,18	0,7172	-28,55%	-10,80%

Fonte: Elaborada pelos autores.

A partir desses dados descritivos, optou-se por realizar teste de diferença de média, testando a segunda hipótese de que havia diferença de média do NEP da eleição 2016 em comparação à eleição de 2020. A hipótese foi comprovada ao indicar a existência de diferença de média estatisticamente significativa, no nível de menos de 1% (Tabela 11).

**Tabela 11** Teste de diferença de média (t de Student)

	Ano	N	Média	Desvio padrão	Diferença média	Significância estatística (bilateral)
	2016	55.670	5,62	2,1	1,55	0,000
NEP	2020	5.501	4,06	1,92		

Fonte: Elaborada pelos autores.

## Considerações finais

Os dados aqui expostos descrevem os resultados eleitorais para o Poder Legislativo dos municípios brasileiros em 2 eleições subsequentes (2016 e 2020). A pesquisa buscou captar os efeitos imediatos das alterações nas regras eleitorais ocasionadas pela EC n. 97 (2017) no sistema partidário.

As alterações das regras eleitorais, tais como proibição das coligações para candidaturas de representação proporcional, bem como restrições de acesso ao Fundo Partidário e ao horário eleitoral gratuito a partir da cláusula de desempenho, foram estimuladas pela expectativa de redução da fragmentação no Parlamento.

A fragmentação na arena legislativa amplia os custos das transações para obtenção de apoio do Poder Executivo à sua agenda de governo. Reduzir o número de atores no processo decisório minimizaria os custos relacionados à governabilidade. No plano municipal, por exemplo, caso prefeitos não disponham de maioria para decidir quais políticas serão implementadas, a negociação com menor número de *veto player* pode significar menor custo para qualquer agenda reformista. Essa premissa se ancora na suposição de que vereadores seriam fiéis às orientações de suas agremiações partidárias.

Essa mudança da regra tem expectativas sobre o papel significativo das normas institucionais para resolver os problemas da qualidade da representação e do fortalecimento dos partidos políticos como porta-vozes das clivagens sociais, mas, ao mesmo tempo, dando garantias ao funcionamento da arena decisória com possibilidades reais de manter a governabilidade.

A pesquisa realizada confirmou as 2 hipóteses assumidas. Observou-se que os 23 partidos que contavam com mais recursos públicos apresentaram maior desempenho eleitoral, embora o resultado fosse heterogêneo entre as agremiações. Já as 9 legendas atingidas pela cláusula de desempenho foram drasticamente penalizadas, apresentando redução no número de candidatos, de votos e de cadeiras nos parlamentos municipais. Esse impacto negativo sofrido pelas legendas pequenas foi maior em distritos com baixa magnitude eleitoral.

A hipótese da redução da fragmentação foi confirmada, inclusive por meio do teste de diferença de média (t de Student) em relação ao número efetivo de partidos.

---

Um dado interessante quanto à fragmentação partidária é a relação com o tamanho do distrito eleitoral. Nas capitais ocorreu baixa redução da fragmentação, mas em municípios de pequeno porte houve imediata diminuição da quantidade de partidos nominais e de partidos efetivos nas câmaras de vereadores.

Os dados analisados não permitem ilações sobre a dinâmica das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, só apontam o cenário em que as expectativas sobre o fortalecimento do sistema partidário foram embasadas. As consequências das mudanças só podem ser mensuradas ao longo de observações sobre a implementação da agenda governamental. Nesse sentido, apenas com base nos dados sobre processo decisório se poderá verificar em qual medida os resultados dessa nova configuração do sistema partidário no plano local possibilitam as condições para maior governabilidade. Para tanto, faz-se necessário esboçar outra agenda de pesquisa, com questões sobre o comportamento parlamentar. Essa nova investigação possibilitaria acompanhar de que modo os vereadores passam a se orientar no processo decisório, se pela fidelidade partidária ou segundo suas condutas particulares na condução de objetivos pessoais.

A tão desejada redução da fragmentação partidária pode ter efeito colateral com a diminuição da representação política e do controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, sobretudo em cidades pequenas. Como exemplo, chama atenção o dado revelado de que em 14 pequenos municípios com até 10 mil habitantes as câmaras de vereadores serão controladas por apenas 1 partido. Em 12 desses municípios o partido que controla o Poder Legislativo é o mesmo do prefeito eleito. Assim, temos um novo dilema posto às instituições parlamentares: o ponto de equilíbrio entre governabilidade e representatividade.

## Referências bibliográficas

- Abranches, S. (1998). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 5-32.
- Abranches, S. (2018). *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Almeida, L. A. (2007). *Cláusula de barreira: comportamento eleitoral e desempenho partidário nas eleições de 2002 e perspectivas para 2006* (Monografia de Especialização). Câmara dos Deputados, Brasília, DF.
- Boas, M. A. S. V. (2013). A cláusula de barreira no direito brasileiro. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, 2(8), 8891-8980.
- Braga, M. S. S. (2015). Reforma política e coligações eleitorais. In M. Ianoni (Org.), *Reforma política democrática: temas, atores e desafios* (pp. 203-210). São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo.

- 
- Carvalho, K. (2006). Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. *Estudos Eleitorais*, 2(3), 67-78.
- Castro, M. M. M. (2006). Cláusula de barreira. In L. Avritzer, & F. Anastasia (Org.), *Reforma política no Brasil* (pp. 188-191). Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG.
- Cintra, A. O., & Amorim, M. C. M. (2005, janeiro). *A proposta de reforma política: prós e contras*. Recuperado de file:///D:/proposta\_reforma\_cintraeamorim.pdf
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967*. (1967). Brasília, DF.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Dantas, H. (2007). *Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Dulci, O. S. (2015). Representatividade e governabilidade no Legislativo: o controle da fragmentação partidária. In M. Ianoni (Org.), *Reforma política democrática: temas, atores e desafios* (pp. 193-202). São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo.
- Duverger, M. (1963). *Political parties: their organization and activity in the modern State*. New York, NY: John Wiley & Sons.
- Duverger, M. (1980). *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969*. (1969). Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF.
- Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978*. (1978). Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, DF.
- Emenda Constitucional n. 22, de 29 de junho de 1982*. (1982). Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. Brasília, DF.
- Emenda Constitucional n. 25, de 15 de maio de 1985*. (1985). Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. Brasília, DF.
- Emenda Constitucional n. 52, de 8 de março de 2006*. (2006). Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais. Brasília, DF.
- Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017*. (2017). Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF.
- Frota, H. S; Frota, M. H. P. & Silva, M, A, L, (Orgs.) (2000). O impacto do COVID-19 nas políticas públicas. Fortaleza: Edmeta. Recuperado de <https://storage.woese.com/documents/88ba515bf0e-412e771d2e03307a213a70230590d.pdf>.
- Fernandes, R. A., Neto, & Cunha, J. P. (2019). A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das

- 
- minorias. *Revista de Investigações Constitucionais*, 6(1), 189-219.
- Fleischer, D. (2006). Coligações eleitorais. In L. Avritzer, & F. Anastasia (Orgs.), *Reforma política no Brasil* (pp. 142-146). Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG.
- Gamson, W. A. (1961). A theory of coalition formation. *American Sociological Review*, 26(3), 373-382.
- Gamson, W. A. (1964). Experimental studies of coalition formation. *Advances in Experimental Social Psychology*, 1, 81-110.
- Grofman, B. & Lijphart, A. (Eds.). (1986), *Electoral laws and their political consequences*. New York, NY: Agathon.
- Hall, P., & Taylor, R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, 58, 193-223.
- Jones, M. P. (1993). The political consequences of electoral laws in Latin America and the Caribbean. *Electoral Studies*, 12(1), 59-75.
- Kerbaui, M. T. M. (2008). Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 13, 45-82.
- Krause, S. (2010). Coligações: o estado e desafio das artes. In S. Krause, H. Dantas, & L. F. Miguel (Orgs.), *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências* (pp. 9-21). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer.
- Krause, S., Dantas, H., & Miguel, L. F. (Orgs.). (2010). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira. Perfis e tendências*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer.
- Krause, S., Machado, C. A. M., & Miguel, L. F. (Orgs.). (2017). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República. Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer.
- Krause, S., & Schmitt, R. (Orgs.). (2005). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer.
- Laakso, M. & Taagepera, R. (1979). Effective number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.
- Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950.* (1950). Institui o Código Eleitoral. Rio de Janeiro, DF.
- Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965.* (1965). Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF.
- Lei n. 4.740, de 15 de julho de 1965.* (1965). Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Brasília, DF.
- Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971.* (1971). Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Brasília, DF.
- Lei n. 6.767, de 20 de dezembro de 1979.* (1979). Lei de Reforma Partidária (LRP). Modifica dispositivos da Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional n. 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-Lei n. 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. Brasília, DF.

---

*Lei n. 6.978, de 19 de janeiro de 1982.* (1982). Estabelece normas para a realização de eleições em 1982, e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei n. 7.332, de 1º de julho de 1985.* (1985). Estabelece normas para a realização de eleições em 1985, dispõe sobre o alistamento eleitoral e o voto do analfabeto e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei n. 7.454, de 30 de dezembro de 1985.* (1985). Altera dispositivo da Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965, e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei n. 7.493, de 17 de junho de 1986.* (1986). Estabelece normas para a realização de eleições em 1986 e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei n. 7.773, de 8 de junho de 1989.* (1989). Dispõe sobre a eleição para Presidente e Vice-Presidente da República. Brasília, DF.

*Lei n. 8.214, de 24 de julho de 1991.* (1991). Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1992 e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei n. 8.713, de 30 de setembro de 1993.* (1993). Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. Brasília, DF.

*Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995.* (1995). Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF.

*Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995.* (1995). Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.* (1997). Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF.

*Lei n. 12.891, de 11 de dezembro de 2013.* (2013). Altera as Leis ns. 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis ns. 4.737, de 15 de julho de 1965, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília, DF.

*Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015.* (2015). Altera as Leis ns. 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF.

*Lei n. 13.487, de 6 de outubro de 2017.* (2017). Altera as Leis ns. 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, DF.

*Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017.* (2017). Altera as Leis ns. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF.

---

*Lei n. 13.877, de 27 de setembro de 2019.* (2019). Altera as Leis ns. 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei n. 13.878, de 3 de outubro de 2019.* (2019). Altera a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de estabelecer os limites de gastos de campanha para as eleições municipais. Brasília, DF.

*Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990.* (1990). Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF.

Lijphart, A. (1990). The political consequences of electoral laws, 1945-85. *The American Political Science Review*, 84(2), 481-496.

Lijphart, A. (1994). *Electoral systems and party systems*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Lima, O. B., Júnior. (1983). *Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1945-1964)*. Rio de Janeiro, RJ: Graal.

Limongi, F. (2006). A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos CEBRAP*, 76, 17-41.

Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1967). Cleavage structures, party systems and voter alignments: an introduction. In S. M. Lipset, & S. Rokkan (Eds.), *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives* (pp. 1-64). New York, NY: Free Press.

Machado, C. A. M. (2012). *Condicionantes das coligações para o cargo de prefeito no Brasil (2000 a 2008)* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG.

Mainwaring, S. (1991). Políticos, partidos e sistemas eleitorais. *Novos Estudos CEBRAP*, 29.

Mainwaring, S., & Torcal, M. (2005). Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, 11(2), 249-286.

Marchetti, V. & Dantas, H. (2017). Coligações no Brasil: uma construção histórica dos seus parâmetros legais. In S. Krause, C. A. M. Machado, & L. F. Miguel (Orgs.), *Coligações e disputas eleitorais na Nova República. Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso* (pp. 111-143). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer.

Marchetti, V. (2012). Electoral Governance in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 6, p. 113-133.

Melo, C. A. V., & Soares, K. C. C. (2016). Coligações partidárias em eleições proporcionais municipais: fragmentação e sucesso de candidatos com baixa densidade eleitoral. *Análise Social*, 51(220), 684-719.

- 
- Miguel, L. F., & Machado, C. A. M. (2010). De partido de esquerda a partido do governo. O PT e suas coligações para prefeito (2000 a 2008). In S. Krause, H. Dantas, & L. F. Miguel (Orgs.), *Coligações partidárias na nova democracia brasileira* (pp. 345-371). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer.
- Nicolau, J. (2017). *Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Peixoto, V. (2010). Coligações eleitorais nos municípios brasileiros: competição e estratégia. In S. Krause, H. Dantas, & L. F. Miguel (Orgs.), *Coligações partidárias na Nova Democracia brasileira* (pp. 99-125). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer.
- Peres, P., & Lenine, E. (2017). Uma abordagem ecológica das coligações. In S. Krause, C. Machado, & L. F. Miguel (Orgs.), *Coligações e disputas eleitorais na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudo de caso* (pp. 61-92). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer.
- Peters, B. G. (1998). Political institutions, old and new. In R. E. Goodin, & H-D. Klingemann (Ed.), *A new handbook of political science* (pp. 205-222). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Rae, D. W. (1967). *The political consequences of electoral laws*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Resolução TSE n. 20.993, de 26 de fevereiro de 2002*. (2002). Dispõe sobre a escolha e o registro dos candidatos nas eleições de 2002. Brasília, DF.
- Resolução TSE n. 23.605, de 17 de dezembro de 2019*. (2019). Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Brasília, DF.
- Ribeiro, P. F. (2010). Velhos e novos comportamentos: coligações eleitorais nos municípios do G-79. In S. Krause, H. Dantas, & L. F. Miguel (Orgs.), *Coligações partidárias na nova democracia brasileira* (pp. 301-324). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer.
- Riker, W. (1982). The two-party system and Duverger's law: an essay on the history of political science. *American Political Science Review*, 76(4), 753-766.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: a framework of analysis*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1986). The influence of electoral systems: faulty laws or faulty methods? In B. Grofman, & A. Lijphart (Eds.), *Electoral laws and their political consequences* (pp. 43-68). New York, NY: Agathon.
- Silva, J. G. (2017). Estrutura partidária ou força do governador? Alianças governistas e oposicionistas em eleições majoritárias municipais. In S. Krause, C. Machado, & L. F. Miguel (Orgs.), *Coligações e disputas eleitorais na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudo de caso* (pp. 231-253). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer.

- 
- Silva, L. E. G. (2020). A proibição das coligações// nas eleições proporcionais: três prováveis efeitos. In Fundação Konrad Adenauer (Org.), *Eleições municipais e os desafios de 2020* (Cadernos Adenauer XXI, pp. 147-161). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer.
- Supremo Tribunal Federal. (2002a). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.626, de 18 de abril de 2002* (Relator Ministro Sydney Sanches). Brasília, DF: Autor.
- Supremo Tribunal Federal. (2002b). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.628, de 18 de abril de 2002* (Relator Ministro Sydney Sanches). Brasília, DF: Autor.
- Supremo Tribunal Federal. (2006a). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.685, de 22 de março de 2006* (Relatora Ministra Ellen Gracie). Brasília, DF: Autor.
- Supremo Tribunal Federal. (2006b). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.351, de 7 de dezembro de 2006* (Relator Ministro Marco Aurélio). Brasília, DF: Autor.
- Supremo Tribunal Federal. (2006c). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.354, de 7 de dezembro de 2006* (Relator Ministro Marco Aurélio). Brasília, DF: Autor.
- Taagepera, R., & Shugart, M. S. (1989). *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Tsebelis, G. (1997). Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(34), 89-117.
- Tsebelis, G. (1998). *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo, SP: Edusp.
- Tsebelis, G. (2009). *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas.
- Viana, J. P. S. L. (2008). Fragmentação partidária e a cláusula de barreira: dilemas do sistema político brasileiro. *Pensar*, 13(1), 125-135.

## Anexo I

### Lista de municípios sem dados eleitorais de 2020 no banco do Tribunal Superior Eleitoral

Código TSE	Código IBGE	Nome do Município	UF	Código TSE	Código IBGE	Nome do Município	UF
26310	260775	Abreu e Lima	PE	31593	280310	Itabaianinha	SE
1120	120036	Alemaida	AC	5993	320290	Itapemirim	ES
92053	520495	Alexânia	GO	81795	421003	Joinville	SC
4111	150295	Altamira	PA	47333	313680	Juiz de Fora	MG
61735	351905	Ariranha	SP	24775	260900	Limoeiro	PE
23337	260180	Belo Jardim	PE	47872	313950	Manhuaçu	MG
23353	260190	Betânia	PE	37354	292180	Morro do Chapéu	BA
4332	150095	Bragança	PA	67458	353230	Narandiba	SP
90468	510250	Brasnorte	MT	37630	292320	Olindina	BA
23515	260270	Brejo da Madre de Deus	PE	83976	410445	Otacílio Costa	PR
23574	260300	Cabo de Santo Agostinho	PE	82392	421230	Papanduva	SC
92819	521878	Cachoeira Alta	GO	2712	130370	Pauini	AM
62910	350960	Campinas	SP	58777	330400	Petrópolis	RJ
13552	230290	Canindé	CE	1511	120045	Plácido de Castro	AC
63134	351070	Carapicuíba	SP	38075	292540	Porto Seguro	BA
23795	260410	Carpina	PE	38237	292620	Retirolândia	BA
4472	150495	Castanhal	PA	57118	320305	Rio Bananal	ES
34452	290740	Castro Alves	BA	51152	315590	Rio Pomba	MG
80799	420165	Caxambu do Sul	SC	38490	292750	Salvador	BA
23850	260440	Cedro	PE	90107	500060	Santa Carmem	MS
19895	250115	Conceição	PB	38717	292870	Santo Amaro	BA
4537	150796	Conceição do Araguaia	PA	18376	241210	São Gonçalo do Amarante	RN
83950	421175	Correia Pinto	SC	25674	261350	São José da Coroa Grande	PE
86193	431695	Cruz Alta	RS	96059	522050	São Simão	GO
5975	150658	Dom Eliseu	PA	38970	293000	Seabra	BA
24031	260530	Escada	PE	1538	120034	Senador Guimard	AC
4561	150290	Floresta do Araguaia	PA	25771	261400	Serra Talhada	PE
64254	351630	Franca	SP	25836	261430	Sirinhaém	PE
16837	240440	Governador Dix-Sept Rosado	RN	23280	260150	Tamandaré	PE
24279	260650	Gravatá	PE	2810	130380	Tefé	AM
35734	291370	Ilhéus	BA	5592	150810	Tomé-Açu	PA
96814	170755	Indiara	TO	18899	241470	Upanema	RN
93971	521020	Ipameri	GO	72338	355660	Várzea Paulista	SP
35793	291400	Ipiaú	BA				

Fonte: Elaborada pelos autores.

---

## Para citar este artigo:

### **Norma A – ABNT**

MELO, C. A. V.; PESSOA JÚNIOR, J. R. C.; SOARES, K. C. C. Interseção entre sistema eleitoral e sistema partidário: eleições municipais de 2020. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 11, n. 26, p. 227-264, 2021.

### **Norma B – APA**

Melo, C. A. V., Pessoa, J. R. C., Júnior, & Soares, K. C. C. (2021). Interseção entre sistema eleitoral e sistema partidário: eleições municipais 2020. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 11(26), 227-264.

### **Norma C – Vancouver**

Melo CAV, Pessoa Júnior JRC, Soares KCC. Interseção entre sistema eleitoral e sistema partidário: eleições municipais de 2020. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2021 [cited Mar 4, 2020];11(26):227-264.  
Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/4704>

# Organização partidária em tempos de Pandemia: estratégias partidárias e Eleições Municipais

**Adriana Soares Alcântara**

*Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará - UECE*

<https://orcid.org/0000-0002-2565-4778>

**Francisco Josênio Camelo Parente**

*Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo - USP*

*Professor do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará - UECE*

[josenioparente@gmail.com](mailto:josenioparente@gmail.com)

## Resumo

Este artigo analisa o comportamento dos partidos políticos no Estado do Ceará em relação aos procedimentos de natureza organizativa e estrutural de sua responsabilidade em ano eleitoral sob a pandemia de Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) que abala o Brasil e o mundo. As filiações e as composições partidárias são analisadas a partir de dados abertos da Justiça Eleitoral, em consulta ao Sistema de Filiação Partidária (FILIA) e ao Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP) – este no módulo Consulta Pública de acesso geral no *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os dados obtidos são comparados por meio de pesquisa de caráter qualitativo. A fundamentação teórica recorre aos conceitos organizacionais da doutrina de Angelo Panebianco.

**Palavras-chave** democracia; partidos políticos; organização partidária; eleições municipais; participação política.

---

## Political party organization in pandemic times: partisan strategies and municipal elections

### Abstract

This article analyzes the behavior of political parties in the State of Ceará, Brazil, in relation to the organizational and structural procedures of their responsibility in an election year under the Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) pandemic that shakes the country and the world. Partisan affiliations and compositions are analyzed by means of open data from the Brazilian Electoral Justice, referring to the Brazilian Party Membership System (Sistema de Filiação Partidária [FILIA]) and the Brazilian Party Information Management System (Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias [SGIP]) – the latter in the free access Public Consultation module on the website of the Brazilian Superior Electoral Court (Tribunal Superior Eleitoral [TSE]). Data are compared by using a qualitative research approach. The theoretical framework resorts to the organizational concepts of Angelo Panebianco's doctrine.

**Key words** democracy; political parties; political party organization; municipal elections; political participation.

## Organización partidista en tiempos de pandemia: estrategias partidistas y elecciones municipales

### Resumen

Este artículo analiza el comportamiento de los partidos políticos en el Estado de Ceará, Brasil, con relación a los procedimientos organizativos y estructurales de su responsabilidad en un año electoral bajo la pandemia de Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) que sacude al país y al mundo. Las afiliaciones y composiciones partidistas se analizan mediante datos abiertos de la Justicia Electoral brasileña, en consulta al Sistema de Afiliación Partidista brasileño (Sistema de Filiação Partidária [FILIA]) y al Sistema de Gestión de la Información Partidista brasileño (Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias [SGIP]) – este último en el módulo de Consulta Pública de libre acceso en el sitio web del Tribunal Superior Electoral brasileño (Tribunal Superior Eleitoral [TSE]). Los datos se comparan utilizando un enfoque de investigación cualitativa. El marco teórico recurre a los conceptos organizativos de la doctrina de Angelo Panebianco.

**Palabras clave** democracia; partidos políticos; organización partidista; elecciones municipales; participación política.

## Organisation partisane en période de pandémie: stratégies partisanes et élections municipales

### Résumé

Cet article analyse le comportement des partis politiques dans l'État du Ceará, Brésil, par rapport aux procédures organisationnelles et structurelles de leur responsabilité au cours d'une année électorale sous la pandémie de Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) qui secoue le pays et le monde. Les affiliations et les compositions partisanes sont analysées à l'aide des données ouvertes de la Justice Electorale, en référence au Système d'Affiliation Partisane (Sistema de Filiação Partidária [FILIA]) et au Système de Gestion des Informations Partisanes (Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias [SGIP]) – ceci dans le module de Consultation Publique d'accès libre sur le site Internet de la Cour Electorale Supérieure brésilienne (Tribunal Superior Eleitoral [TSE]). Les données sont comparées en utilisant une approche de recherche qualitative. Le cadre théorique utilise les concepts organisationnels de la doctrine d'Angelo Panebianco.

**Mots-clés** : démocratie; partis politiques; organisation partisane; élections municipales; participation politique.

---

## Introdução

As eleições municipais de 2020 foram realizadas no Brasil. O que era incerto e parecia impossível há poucos meses se concluiu no mês de dezembro, com a diplomação das(os) políticas(os) eleitas(os) para os cargos de prefeita(o) e vereadoras(es) em um processo eleitoral extremamente competitivo.

Ações eleitorais ainda podem ameaçar os mandatos conquistados, mas isso é algo alheio ao que se investigou neste estudo, já que seu foco recai sobre a organização partidária e os procedimentos próprios de um ano eleitoral, afetados pela pandemia de Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), que alterou o modo de preparação dos partidos e das candidaturas, mediante filiações partidárias e composições partidárias dos diretórios e das comissões.

Este artigo analisa como os partidos políticos cearenses se estruturaram em termos formais e materiais, com as composições partidárias e as filiações partidárias oficializadas no ano de 2020, com o atendimento não presencial dos órgãos da Justiça Eleitoral aos partidos políticos, às(aos) candidatas(os) e às(aos) eleitoras(es).

Adota-se a conceituação de partidos políticos como organizações complexas, de acordo com Panebianco (2005). Na análise dessa complexidade há de se considerar a existência de vários elementos que compõem a burocracia partidária, tais como a estrutura e composição dos órgãos partidários, a contratação de profissionais que consigam atender às demandas exigidas pela Justiça Eleitoral e que se não obedecidas podem obstaculizar o funcionamento dos partidos políticos, bem como o gerenciamento de recursos financeiros de modo equilibrado a partir de critérios definidos por normas eleitorais conforme afirmado em trabalho sobre organização e formação de partidos políticos, Alcântara (2019).

Vários são os elementos para se aferir a força organizativa dos partidos políticos. Bolognesi e Barbireski (2016) afirmam que o processo de seleção dos candidatos pode ser utilizado para tanto. Neste sentido se justifica a análise presente, onde coletamos dados acerca dos filiados no Estado do Ceará e como a atenção do partido a este ponto impacta diretamente nas candidaturas aos cargos eletivos.

A atenção ao processo de filiação, que é formalmente anterior ao procedimento de recrutamento e as estratégias de distribuição de recursos às(aos) candidatas (os) traduzem o índice de democracia interna dos partidos<sup>1</sup>.

Optamos, durante a escrita, por mencionar tanto mulheres quanto homens como participantes do processo democrático do Ceará, quebrando o costume textual de manter o gênero masculino nas referências às pessoas, como se a política fosse um universo ocupado apenas pelos homens. Aqui, buscamos ressaltar o papel das mulheres na política e a necessidade de que também sejam consideradas na escrita científica.

---

1 Sobre a hierarquia dentro das organizações partidárias ver Michels (1982) e Braga (2012).

---

O texto se baseia em duas análises das filiações partidárias e composições partidárias datadas de 2020, retratando o comportamento dos partidos políticos em tempos de pandemia. Utilizam-se dados da Justiça Eleitoral para estabelecer uma comparação no período entre 2016 e 2020. São dados brutos coletados e trabalhados pela autora.

A hipótese de pesquisa indica que:

- Os partidos políticos vigentes no Estado do Ceará têm pouca organização e infraestrutura frágil e incapaz de dar conta das poucas obrigações impostas pela Justiça Eleitoral; e
- Esses partidos políticos não conseguem estabelecer-se no interior cearense de modo estruturado com vistas a criar bases para as eleições municipais.

## **As filiações partidárias, o atendimento virtual e os novos tempos**

Filiar-se a um partido político é uma ação que pode conter várias intenções, como: a) identificar-se com o programa e o estatuto do partido; b) pretender fazer parte de uma organização política; c) postular a candidatura a algum cargo eletivo, entre outras.

Entretanto, em ano de eleições, o ato de filiação parece trazer um objetivo bem claro: candidatar-se. Com a redução do tempo de pertencimento ao partido político para 6 meses, a partir da promulgação da Lei n. 13.488 (2017), que trouxe alterações à Lei n. 9.504 (1997), o limite temporal das filiações ocorreu em 4 de abril de 2020. Os cartórios eleitorais permaneceram fechados, sem atendimento presencial, assim, a falta de preparo das agremiações partidárias diante da delicadeza do momento e, sobretudo, a ausência de interação, para não dizer a inexistência de compromisso entre eleitoras(es) e partidos, tornaram as filiações um passo quase intransponível para a candidatura em tempos de pandemia.

A Lei n. 9.096 (1995)<sup>2</sup>, não obstante as inovações trazidas pela Lei n. 13.877 (2019), referentes ao envio automático das listas de filiadas(os) por sistema próprio da Justiça Eleitoral, ainda não está sendo cumprida. Conforme o art. 11 da Resolução TSE n. 23.596 (2019), na segunda semana dos meses de abril e outubro, o partido enviará a relação atualizada dos nomes de suas(eus) filiadas(os), para arquivamento. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por meio do Sistema de Filiação Partidária (FILIA), implementado em 2019, manteve para as eleições de novembro de 2020 os 2 processamentos anuais das listas de filiadas(os),

---

**2** “Art. 19. Deferido internamente o pedido de filiação, o partido político, por seus órgãos de direção municipais, regionais ou nacional, deverá inserir os dados do filiado no sistema eletrônico da Justiça Eleitoral, que automaticamente enviará aos juízes eleitorais, para arquivamento, publicação e cumprimento dos prazos de filiação partidária para efeito de candidatura a cargos eletivos, a relação dos nomes de todos os seus filiados, da qual constará a data de filiação, o número dos títulos eleitorais e das seções em que estão inscritos. (Redação dada pela Lei n. 13.877, de 2019)”

---

com poucas alterações: a) a recepção das filiações pelo TSE ocorreria independentemente de submissão das listas; e b) dezembro seria o último mês para o processamento de novas filiações, ao invés de outubro. O processamento, ato que transforma as filiações internas em filiações oficiais, feito exclusivamente pelo TSE, atualizou as relações oficiais 2 vezes em 2020 – nos meses de abril e dezembro.

Portanto, a filiação partidária constitui um procedimento complexo, onde se observam ações de filiadas(os), de partidos e da Justiça Eleitoral. Entretanto, a legislação existente, por si, não dá conta do funcionamento da engrenagem político-partidária que operacionaliza as filiações; outras questões devem ser consideradas para compreender como ocorrem as filiações partidárias.

O procedimento de filiação se inicia com o preenchimento de uma ficha, por vezes disponibilizada *on-line*, como nos casos do Avante, do Partido dos Trabalhadores (PT), do Partido Progressista (PP) e do Democratas (DEM). No Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) há necessidade de analisar o pedido de filiação, com prazo de impugnação e abono de um membro de quaisquer dos diretórios, a depender da circunscrição onde está cadastrado(o) como eleitor(a) o(a) filiado(a). Os dados constantes dessa ficha são inseridos no FILIA, de modo que essa lista do partido (denominada *lista interna*), após o processamento pela Justiça Eleitoral, transforma-se em *lista oficial*.

A Tabela 1 apresenta a variação nas filiações partidárias no Ceará no período de 2016 a 2020, tendo o mês de maio como marco inicial e final.

**Tabela 1** Variação nas filiações partidárias no Ceará (2016-2020)

ANO	2016	2017	2018	2019	2020
Partido	Eleitores	Eleitores	Eleitores	Eleitores	Eleitores
PT	80.002	79.912	79.683	79.683	80.602
PSDB	57.706	57.629	57.508	57.238	51.235
PMDB	48.204	48.135	48.163	47.996	45.579
PP	37.373	37.324	37.253	37.165	35.310
PTB	34.800	34.782	34.646	34.679	31.883
PDT	30.772	30.806	30.396	30.560	34.638
DEM	28.596	28.577	28.273	28.505	26.470
PPS	26.343	26.084	26.118	26.057	23.065
PSB	24.178	24.471	24.674	25.054	26.530
PR	21.923	21.913	21.813	21.634	20.851
PC DO B	21.838	21.822	21.963	21.945	23.092
PRB	18.720	18.943	18.869	19.214	19.469
PV	12.489	12.488	12.438	12.431	12.094
PSC	10.598	10.580	10.583	10.562	9.398
PSL	10.370	10.495	10.931	12.808	14.328
PHS	10.315	10.277	10.265	10.229	
PSD	9.396	9.432	9.471	9.292	13.156
PRP	7.779	7.772	7.735	7.715	
PTN	7.401	7.396	7.173	7.094	17.160
PSDC	6.720	6.731	6.751	6.717	6.189
PMN	6.382	6.221	6.174	6.138	6.437
PRTB	5.693	5.684	5.686	5.683	5.397
PSOL	2.338	2.586	2.898	3.071	4.187
SD	4.164	4.152	4.119	4.114	4.904
PT DO B	3.926	3.916	3.990	3.953	4.163
PTC	3.203	3.185	3.219	3.202	3.718
PROS	2.812	2.863	3.078	3.236	4.143
PPL	2.762	2.757	2.778	2.761	
PMB	2.730	2.726	2.706	2.679	2.434
PEN	2.566	2.571	2.670	2.628	9.277
PSTU	2.164	2.156	2.110	2.104	1.931
REDE	618	796	1.129	1.128	2.060
PCB	353	353	382	576	594
NOVO	126	164	353	353	325
PCO	14	14	79	76	86
					63
total	545.374	545.713	546.077	548.280	540.768

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela 1 mostra que, com pequenas alterações nos números de filiadas(os) no Ceará, 10 partidos se mantêm na mesma posição durante os últimos 4 anos: PT, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), PP, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), DEM, Cidadania, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Liberal (PL) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB) têm desde o ano de 2016 mais de 20 mil filiadas(os). Dentre esses 10, apenas PT, PSB e PCdoB tiveram aumento de filiadas(os) em 2020. Os outros 7 tiveram redução.

Observa-se que outros partidos – com filiadas(os) em número menor do que 20.000 – também tiveram aumento em 2020. É o que mostra a Tabela 2.

**Tabela 2** Distribuição dos filiados no Ceará em partidos com menos de 20.000 filiados

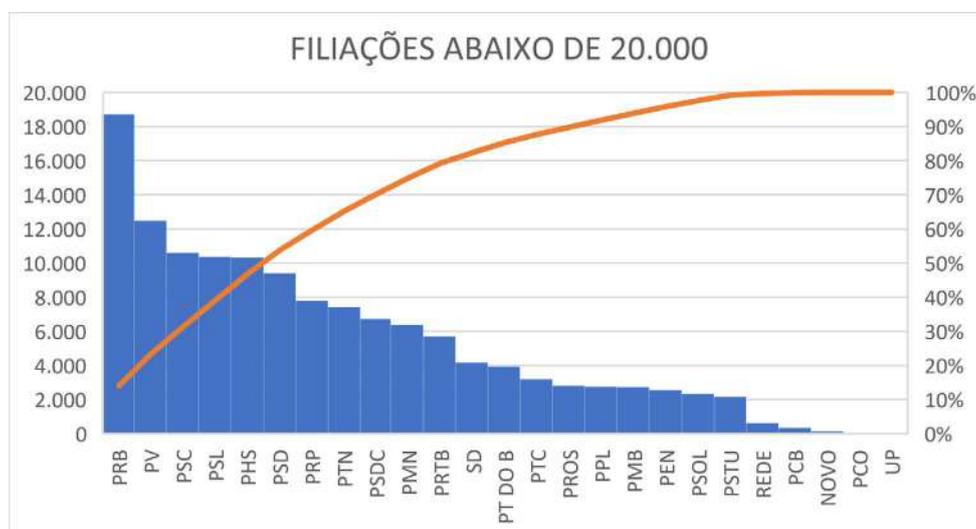
Partido	2016	2017	2018	2019	2020	2020-2016
PRB	18.720	18.943	18.869	19.214	19.469	749
PV	12.489	12.488	12.438	12.431	12.094	-395
PSC	10.598	10.580	10.583	10.562	9.398	-1.200
PSL	10.370	10.495	10.931	12.808	14.328	3.958
PHS	10.315	10.277	10.265	10.229		-10.315
PSD	9.396	9.432	9.471	9.292	13.156	3.760
PRP	7.779	7.772	7.735	7.715		-7.779
PTN	7.401	7.396	7.173	7.094	17.160	9.759
PSDC	6.720	6.731	6.751	6.717	6.189	-531
PMN	6.382	6.221	6.174	6.138	6.437	55
PRTB	5.693	5.684	5.686	5.683	5.397	-296
PSOL	2.338	2.586	2.898	3.071	4.187	1.849
SD	4.164	4.152	4.119	4.114	4.904	740
PT DO B	3.926	3.916	3.990	3.953	4.163	237
PTC	3.203	3.185	3.219	3.202	3.718	515
PROS	2.812	2.863	3.078	3.236	4.143	1.331
PPL	2.762	2.757	2.778	2.761		-2.762
PMB	2.730	2.726	2.706	2.679	2.434	-296
PEN	2.566	2.571	2.670	2.628	9.277	6.711
PSTU	2.164	2.156	2.110	2.104	1.931	-233
REDE	618	796	1.129	1.128	2.060	1.442
PCB	353	353	382	576	594	241
NOVO	126	164	353	353	325	199
PCO	14	14	79	76	86	72
UP					63	63

Fonte: Elaborada pela autora.

Citam-se, pois, do maior para o menor, os seguintes partidos com valores marcados em amarelo na última coluna: o Podemos (PODE), que recebeu filiadas(os) do Partido Humanista da Solidariedade (PHS) em 2019, quando fez a incorporação, assim como o Patriota, que incorporou o Partido Republicano Progressista (PRP); o Partido Social Liberal (PSL), que elegeu o atual Presidente da República e teve no período de 2016 a 2020 um aumento de 3.950 filiadas(os), com maior aumento ocorrido entre 2018 e 2020. Depois, seguem o Partido Social Democrático (PSD), o PSOL, a Rede Sustentabilidade (REDE), o Partido Republicano da Ordem Social (PROS), o Republicanos, o Solidariedade (SD), o Partido Trabalhista Cristão (PTC), o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Avante, o Partido Novo (NOVO) e o Partido da Causa Operária (PCO). Outros partidos tiveram redução no número de filiadas(os): o Partido Verde (PV), o Partido Social Cristão (PSC), o Democracia Cristã (DC), o Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), o Partido da Mulher Brasileira (PMB) e o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU). Os partidos incorporados constam na Tabela 2 até o ano em que estavam vigentes.

**O Gráfico 1** mostra esse aumento do número de filiadas(os). Sendo a filiação uma condição de elegibilidade, prevista constitucionalmente, trata-se da justificativa mais provável, já que em 2020 foram realizadas eleições municipais.

**Gráfico 1.** Distribuição de filiados em partidos com número menor que 20.000



Fonte: Elaborada pela autora.

O período escolhido, portanto, justifica-se por ser o intervalo de tempo entre duas eleições municipais para prefeita(o) e vereadoras(es). Explicam-se as alterações destacadas:

a) na cor laranja se encontram os partidos que mudaram de nome; e b) na cor amarela estão os partidos que foram incorporados no ano de 2019, com vistas à participação nas eleições de 2020.

**Tabela 3** Partidos políticos que mudaram de nome por data de aprovação no Tribunal Superior Eleitoral

Partido	Mudança	Data
PTN	PODE	16/05/2017
PTdoB	Avante	12/09/2017
PEN	Patriota	23/04/2018
PSDC/DC	DC	11/05/2018
PMDB	MDB	15/05/2018
PR	PL	07/05/2019
PRB	Republicanos	15/08/2019
PPS/Cidadania	Cidadania	19/09/2019

Fonte: Elaborada pela autora.

**Tabela 4** Partidos políticos que foram incorporados

Partido	Incorporação	Data
PHS	Incorporado ao PODE	19/05/2019
PPL	Incorporado ao PCdoB	28/05/2019
PRP	Incorporado ao Patriota	28/03/2019

Fonte: Elaborada pelos autores.

Ocorre que, apesar do FILIA receber filiações com datas retroativas, inseridas pelos operadores partidários, a ação de inclusão não pode ser feita retroativamente e sempre corresponde à realidade. Essa inclusão é o que delimita verdadeiramente o que será processado. Assim, a(o) filiada(o) que preencheu sua ficha em 4 de março mas só foi inserida(o) na lista interna pelo partido em 16 de abril de 2020 não deverá ser processada(o) nessa primeira oportunidade, porque o primeiro cronograma do TSE para o ano de 2020, constante da Portaria n. 131, previa 15 de abril como último dia para a atualização das relações de filiadas(os).

Com o atraso na inserção da filiação surge a ausência de condição de elegibilidade, que será examinada no pedido de registro de candidatura, de ofício ou por ação de impugnação manejada oportunamente.

Findo, pois, o prazo para a atualização das(os) filiadas(os) pelo partidos políticos, ocorre o processamento e a identificação das filiações *sub judice*<sup>3</sup>, aquelas com registros na

**3** Nos termos da Resolução TSE n. 23.596 (2019):

“Art. 23. Detectados, no processamento, registros com idêntica data de filiação, serão expedidas, pelo TSE, notificações ao

---

mesma data da filiação. Inicia-se novo prazo para que partidos e filiadas(os) se manifestem na Justiça Eleitoral. Novamente, busca-se ação de filiadas(os) e partidos em uma interação que usualmente inexistente. O que ocorre, em regra, é a inércia do partido e da(o) filiada(o), não obstante haja a expedição de notificações pelo TSE para que ambos se manifestem.

Em outro momento, na hipótese de desídia do partido ou comprovada má-fé, o(a) eleitor(a) recorre ao Juízo Eleitoral e requer sua inclusão entre as(os) filiadas(os) de determinado partido que, por sua vez, é intimado a fazê-lo em até 10 dias. Nesse caso, após a inclusão do nome pelo partido, o cartório eleitoral autoriza o processamento tardio, com base na Resolução TSE n. 23.596 (2019). Registram-se, ainda, casos de pedidos extemporâneos, julgados após todos os prazos previstos no cronograma e que carecem de operacionalização no TSE.

Observou-se, então, no cronograma do primeiro semestre, uma corrida aos cartórios eleitorais, que na ocasião já estavam sob regime especial, em razão do avanço da COVID-19. A Portaria Conjunta n. 13/2020 do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE) possibilitou o atendimento remoto pelos cartórios eleitorais para eleitores que pretendessem alistar-se, transferir o título ou efetuar revisões. Ficaram suspensos, também, os efeitos dos cancelamentos das inscrições eleitorais decorrentes da não coleta de biometria. Posteriormente: a) celulares particulares de servidores foram disponibilizados ao público em geral; b) o TRE-CE passou a receber e encaminhar pedidos de desfiliação às zonas eleitorais, por meio do Disque Eleitor (148); c) o FILIA apresentou *bugs* inesperados; d) decisões judiciais deferiram muitas filiações de última hora; e e) muitas outras filiações não foram concluídas a tempo.

E esse cenário que se desenha não é raro quando do término dos procedimentos atinentes ao exercício dos direitos políticos, a exemplo da realização da biometria em Fortaleza, capital cearense, em dezembro de 2019, quando centenas de pessoas tiveram seus títulos cancelados em razão da ausência da biometria. Anota-se, aqui, o exemplo porque a ausência de biometria também trouxe restrição àqueles que pretendiam candidatar-se em 2020, o que tornou o cenário mais complicado. Observa-se que a ausência de atenção dos partidos para com suas(seus) filiadas(os) é uma constante.

Muitos dos que pretendiam candidatar-se em 2020 estavam com seus títulos cancelados por não terem feito a biometria em tempo hábil, apresentavam falhas no cadastro eleitoral ou precisavam transferir seus títulos para as zonas eleitorais pretendidas.

---

filiado e aos partidos envolvidos.

§ 1º As notificações de que trata o *caput* deste artigo serão expedidas por via postal ao endereço constante do cadastro eleitoral, quando dirigidas a eleitor filiado, e pela rede mundial de computadores, no espaço destinado à manutenção de relações de filiados pelos partidos, quando dirigidas aos diretórios partidários.

[...]

§ 5º A situação das filiações a que se refere o *caput* deste artigo permanecerá como *sub judice* até que haja o registro da decisão da autoridade judiciária eleitoral competente no sistema de filiação partidária.”

---

Essa demora para adentrar o universo eleitoral votante pode ser entendida, aqui, como mais um exemplo de falta de compromisso com o partido político que patrocinaria a candidatura e falta de pertencimento ao eleitorado que pretendia gerir se eleita(o). Na hipótese das(os) pré-candidatas(os) aos cargos eletivos, de atuação municipal, não serem eleitoras(es) da zona eleitoral correspondente aos municípios pretendidos, a fiscalização da Justiça Eleitoral se faz necessária. Os cadastros eleitorais – de responsabilidade da Justiça Eleitoral – servem de comprovação do domicílio eleitoral, o que também acaba sendo uma prova de vínculo do eleitor com a comunidade que deseja representar.

Alguns candidatos decidiram sua candidatura dias antes da data-limite (4 de abril de 2020) e não eram filiadas(os) ou sequer eleitores na zona eleitoral em que pretendiam concorrer. Houve casos de eleitores que decidiram filiar-se no último dia do prazo previsto e no dia seguinte pediram o cancelamento.

Vários foram os casos identificados pela Justiça Eleitoral, com ações e omissões imputadas aos partidos políticos e candidatos:

- a) Eleitoras(es) cujas filiações foram duplicadas por terem sido feitas no mesmo dia e em não se manifestando acerca de qual partido desejavam permanecer tiveram as duas filiações canceladas;
- b) Eleitoras(es) que pretendiam candidatar-se em 2020 mas não eram eleitores na zona eleitoral à qual pertencia o município. Era necessária a transferência em tempo hábil do título de eleitor;
- c) Eleitoras(es) que não preencheram sua ficha de filiação até 4 de abril de 2020 e/ou não foram inseridos nas listas internas dos partidos até a data-limite para o processamento (15 de abril);
- d) Eleitoras(es) que foram inseridos sem sua autorização em listas internas de partidos aos quais não queriam pertencer e essa nova inclusão fez desaparecer a filiação anterior, que seria aquela que possibilitaria sua candidatura;
- e) Eleitoras(es) que manifestaram sua intenção de filiar-se a outro partido e, por circunstâncias as mais diversas, desejavam retornar ao partido anterior;
- f) Eleitoras(es) que não sabiam que tinham sido retirados das listas oficiais da Justiça Eleitoral e não acompanharam seu histórico de filiações, deixando passar todos os prazos do cronograma estabelecido pelo TSE na Portaria n. 131, inclusive o pedido de inclusão na lista especial prevista no artigo da Resolução TSE n. 23.596 (2019);
- g) Partidos que não incluíram corretamente as filiações preenchidas e foram intimados pela Justiça Eleitoral, no caso das listas especiais, não o fizeram tempestivamente.

---

## Composições partidárias: a provisoriedade é a regra

O segundo ponto analisado neste artigo, também relativo à organização partidária, é a composição dos órgãos partidários. Observa-se uma estrutura semelhante em todos os partidos, de modo que os órgãos nacionais se representam por outros órgãos existentes nos estados e municípios. Estes podem ser provisórios ou definitivos e ambos têm um núcleo (comissão executiva), composto por presidente, vice-presidente, secretária(o), tesoureira(o).

Anota-se que essa exigência de comissão executiva é um resquício da Lei n. 5.682 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos, 1971), que prevê sua existência e composição nos arts. 13 e 58. Hoje vigora a Lei n. 9.096 (1995), que alterou a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (1971) e outras que lhe sucederam<sup>4</sup>, com a preservação da autonomia dos partidos e pequena interferência nas organizações partidárias naquilo que diz respeito a filiações, composições, prestação de contas anuais e prestação de contas de eleição.

Ainda hoje os órgãos se orientam pela existência da comissão executiva, compondo-a com aqueles que têm responsabilidade administrativa e financeira – centrada nas pessoas do presidente, do tesoureiro e do secretário, com algumas especificidades e cargos próprios em cada agremiação.

A provisoriedade dos órgãos tem a ver com sua finalidade. Eles existem para preparar os definitivos e não têm muitas formalidades em sua formação. A Lei n. 9.096 (1995), em seu art. 3º, com a alteração da Lei n. 13.831 (2019), prevê a duração dos órgãos provisórios de até 8 anos.

Vale ressaltar que os órgãos provisórios – diante de sua finalidade – não trazem muito compromisso com as(os) filiadas(os), haja vista a possibilidade de destituição dos dirigentes com maior facilidade do que no caso dos órgãos definitivos. Os dirigentes de órgãos provisórios são destituídos em ano de eleição, às vésperas das convenções partidárias, como ocorreu com o PSD de Cascavel-CE<sup>5</sup>.

O art. 31 do Estatuto do DEM<sup>6</sup> é exemplo de previsão da finalidade do órgão provisório, de caráter eminentemente organizativo.

---

**4** Lei n. 6.341/1976 (Dispõe sobre a organização e o funcionamento de movimentos trabalhista e estudantil nos partidos políticos); Lei n. 6.817/1980 (Dispõe sobre a organização dos diretórios municipais dos partidos políticos em formação); Lei n. 6.957/1981 (Dispõe sobre as convenções municipais para a escolha de diretórios municipais); Lei 6.996/1982 ( Dispõe sobre a utilização de processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais); **Lei n. 7.607/1987 (Faculta às comissões executivas nacionais dos partidos políticos decidir sobre a realização de convenções) e a Lei n. 7.514/1986 (Assegura aos partidos políticos e candidatos o direito de usar os números a ele atribuídos na eleição anterior).**

**5** O processo PJE n. 0600102-77 é um mandado de segurança impetrado contra destituição de comissão provisória do PSD de Cascavel-CE.

**6** “Art. 31 – Será designada Comissão Provisória para organizar os órgãos partidários, administrá-los na forma estatutária e promover as respectivas Convenções, onde: I – tenha sido dissolvido ou tenha havido intervenção terminativa; II – ocorrer renúncia e/ou desfiliação de mais de 50% (cinquenta por cento) da composição de Comissão Executiva e/ou de Diretório; e III – inexistir ou tenha sido considerado perempto. Parágrafo Único – Será considerado perempto, para todos os efeitos, o órgão que não realizar Convenção no calendário regular ou nas datas estabelecidas pelo Partido.”

A Tabela 5 apresenta a distribuição dos órgãos partidários municipais no Ceará nos meses de março a dezembro de 2020.

**Tabela 5** Distribuição dos órgãos partidários municipais no Ceará

Partido	março		maio		junho		julho		agosto		set		out		nov		dez	
	PRO	DEF	PRO	DEF	PRO	DEF	PRO	DEF	PRO	DEF	PRO	DEF	PRO	DEF	PRO	DEF	PRO	DEF
Avante	49	1	52	1	50	1	51	1	49	1	52	1	54	1	54	1	54	1
Cidadania	33	9	47	8	47	8	47	7	47	5	46	6	41	6	42	6	41	6
DC	11	1	11	1	8	1	11	1	10	1	9	1	9	1	8	1	6	1
DEM	59	17	69	17	71	17	71	16	69	17	77	18	83	18	83	18	83	18
MDB	44	43	77	42	69	47	54	49	66	52	65	58	64	57	48	55	27	54
NOVO	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Patriota	15	32	14	36	13	36	14	34	14	33	14	32	14	32	14	31	15	25
PCB	3	0	3	0	3	0	3	0	3	0	3	0	3	0	3	0	2	0
PCdoB	25	47	31	47	33	47	33	47	36	47	37	47	39	47	38	47	38	47
PCO	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	1	2	2	2	2	2	2
PDT	95	66	106	68	104	73	67	108	56	123	57	124	57	124	57	124	57	124
PL	81	40	70	81	68	83	54	93	55	94	59	97	62	96	63	94	62	93
PMB	11	0	13	0	13	0	12	0	13	0	14	0	13	0	11	0	10	0
PMN	16	0	19	0	19	0	13	1	17	0	21	0	21	0	17	0	8	0
PODE	39	0	60	0	56	0	49	0	48	0	50	0	49	0	49	0	49	0
PP	58	15	101	15	98	17	92	23	93	24	101	25	101	25	100	25	99	25
PROS	59	0	61	0	53	0	52	6	53	10	53	11	53	11	53	11	43	11
PRTB	24	0	35	0	34	0	36	0	32	0	36	0	36	0	32	0	29	0
PSB	82	0	116	0	117	0	118	0	119	0	123	0	123	0	123	0	123	0
PSC	19	0	27	0	24	0	23	0	25	0	25	0	25	0	24	0	24	0
PSD	96	18	115	18	123	18	126	18	127	18	130	18	132	18	132	18	132	18
PSDB	49	41	61	36	61	40	63	40	64	39	72	33	78	32	78	32	79	32
PSL	54	0	70	0	69	0	71	0	80	0	89	0	91	0	91	0	88	0
PSOL	7	0	9	1	34	2	34	2	35	3	35	3	35	3	35	3	35	3
PSTU	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2
PT	3	126	9	157	9	157	10	155	10	156	12	156	14	155	15	154	15	154
PTB	67	20	76	20	77	20	77	20	77	21	79	20	80	20	80	20	80	4
PTC	29	3	46	2	49	2	50	2	45	2	45	2	38	2	35	2	28	2
PV	0	38	0	50	0	35	0	36	0	38	0	44	0	45	0	45	0	41
REDE	8	1	13	2	19	2	16	2	20	2	20	2	20	2	19	2	13	2
Republicanos	69	0	74	0	73	0	73	0	73	0	67	0	68	0	68	0	68	0
SD	22	2	36	2	33	2	31	2	34	2	42	2	42	2	42	2	42	2
UP	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1
SUBT	1.130	523	1424	607	1430	611	1354	666	1372	692	1435	705	1447	703	1416	697	1352	669
TOTAL	1.653		2031		2041		2020		2064		2140		2150		2113		2021	

Fonte: Elaborada pelos autores.

Observa-se que os partidos políticos estão relacionados por ordem alfabética conforme a disposição encontrada no site do TSE. Constam os 33 partidos, alguns com mudança de nomes e outros incorporados no ano de 2019. As informações são disponibilizadas pela Seção de Gerenciamento de Dados Partidários do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (SEDAP/TRE-CE). Na Tabela 5, cujos dados brutos foram trabalhados para este artigo, PRO são os órgãos provisórios e DEF os definitivos. A coleta tem início em março de 2020 e

segue até dezembro de 2020. O mês de abril está ausente e a consulta retroativa não pode ser realizada devido a uma deficiência do sistema, que não permite tal ação. Consta-se o seguinte na Tabela 5:

- a) Dentre os 33 partidos políticos, apenas 4 tiveram redução no número de órgãos no intervalo de março a novembro, mês em que se realizaram as eleições municipais: Cidadania, DC, Patriota e Republicanos;
- b) 6 partidos repetiram o número de órgãos no intervalo citado, embora tenham apresentado alterações para mais ou para menos em alguns meses: NOVO, PCB, PMB, PSTU, PCO e Unidade Popular (UP);
- c) 23 partidos tiveram aumento no número de órgãos no Estado do Ceará entre março e novembro (cf. Tabela 6);
- d) De março a novembro se nota um aumento de 460 órgãos partidários no Estado do Ceará, sendo 286 provisórios e 174 definitivos;
- e) No mês de dezembro se observa que o crescimento estaciona ou reduz em alguns órgãos.

Na Tabela 6 se observam com nitidez os partidos que criaram mais órgãos no interior do Ceará entre março e novembro 2020.

**Tabela 6** Comportamento dos órgãos partidários em 2020 (ordem decrescente)

PL	121	151	151	147	149	156	158	157	155	36
PSD	114	133	123	144	145	148	150	150	150	36
PSOL	7	10	34	36	38	38	38	38	38	31
DEM	76	86	88	87	86	95	101	101	101	25
PDT	161	174	177	175	179	181	181	181	181	20
PSDB	90	97	61	103	103	105	110	110	111	20
SD	24	38	33	33	36	44	44	44	44	20
MDB	87	119	116	103	118	123	121	103	81	16
PCdoB	72	78	80	80	83	84	86	85	85	13
PTB	87	77	77	97	98	99	100	100	84	13
REDE	9	15	19	18	22	22	22	21	15	12
PODE	39	60	56	49	48	50	49	49	49	10
PRTB	24	35	34	36	32	36	36	32	29	8
PV	38	0	0	36	38	44	45	45	41	7
PROS	59	61	53	58	63	64	64	64	54	5
PSC	19	27	24	23	25	25	25	24	24	5
PTC	32	49	49	52	47	47	40	37	30	5
AVAN	51	53	51	52	50	53	55	55	55	4
PCO	2	2	2	2	2	3	4	4	4	2
PMN	16	19	19	14	17	21	21	17	8	1
NOVO	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
PCB	3	3	3	3	3	3	3	3	2	0
PMB	11	13	13	12	13	14	13	11	10	0
PSTU	2	2	0	2	2	2	2	2	2	0
UP	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
REP	69	74	73	73	73	67	68	68	68	-1
PATRI	47	50	49	48	47	46	46	45	40	-2
CID	51	55	55	54	52	52	47	48	47	-3
DC	13	12	9	12	11	10	10	9	7	-4

Fonte: Elaborada pela autora.

Em 2020, o partido que mais cresceu em número de órgãos partidários no Ceará foi o PP, com aumento de 52 órgãos de março para novembro. Em seguida vêm o PSB, o PT, o PSL, o PL, o PSD e o PSOL, todos com crescimento maior do que 30 órgãos.

Com um crescimento a partir de 20 órgãos aparecem o DEM, o PDT e o SD. A partir de 10 órgãos acrescentados em 2020 temos o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o Partido Comunista do Brasil – PCdoB, o PTB e a REDE. Os outros partidos tiveram um crescimento menor do que 10 órgãos.

No mês de dezembro se observa que os 10 partidos com maior número de órgãos no Ceará foram o PDT, o PT, o PL, o PSD, o PP, o PSB, o PSDB, o PSL, o PCdoB e o PTB. O PDT chegou ao mês de dezembro com 181 órgãos municipais, tendo acrescentado 20 órgãos durante o ano. Dentre estes 181 órgãos, 57 são provisórios. O PT por sua vez, fecha o ano com 169 órgãos municipais, dos quais apenas 15 são provisórios. A Tabela 7 mostra a distribuição e a diferença dos órgãos provisórios entre março e novembro de 2020.

**Tabela 7** Órgãos provisórios no Ceará em 2020

Partido	março	novembro	DIF
PSD	96	132	36
PSB	82	123	41
PP	58	100	42
PSL	54	91	37
DEM	59	83	24
PTB	67	80	13
PSDB	49	78	29
Republicanos	69	68	-1
PL	81	63	-18
PDT	95	57	-38
Avante	49	54	5
PROS	59	53	-6
PODE	39	49	10
MDB	44	48	4
SD	22	42	20
Cidadania	33	42	9
PCdoB	25	38	13
PSOL	7	35	28
PTC	29	35	6
PRTB	24	32	8
PSC	19	24	5
REDE	8	19	11
PMN	16	17	1
PT	3	15	12
Patriota	15	14	-1
PMB	11	11	0
DC	11	8	-3
PCB	3	3	0
PCO	2	2	0
NOVO	0	0	0
PSTU	0	0	0
PV	0	0	0
UP	1	0	-1
SUBTOTAL	1.130	0	-1.130

Fonte: Elaborada pela autora.

---

Observa-se que, quanto ao número de órgãos provisórios, os 10 partidos com mais de 50 são, do maior para o menor: PSD, PSB, PP, PSL, DEM, PTB, PSDB, Republicanos, PL e PDT. Alguns tiveram redução de março para novembro, como o PDT, que possuía 95 órgãos provisórios em março e estava com 57 em novembro, mas, ainda assim, a quantidade corresponde a 45% do total de órgãos no Ceará.

Outro dado importante que deve ser acrescentado nesta análise é o fim da vigência dos órgãos provisórios. Em consulta feita à página eletrônica da SEDAP/TRE-CE em novembro de 2020 se observou que há partidos cuja totalidade de órgãos provisórios constituídos teria o fim de sua vigência em dezembro de 2020, como é o caso do Republicanos e do PRTB, além do PMB. No DEM, dentre os 101 órgãos municipais constituídos, 75 órgãos provisórios findariam em dezembro de 2020. No Solidariedade, dentre os 44 órgãos municipais, 42 expirariam em dezembro.

## **Considerações finais**

Alguns fatos devem ser considerados se partimos para uma análise abrangente, onde o social e o político convergem. O cenário não se explica pela mera leitura e interpretação das leis, dependendo do estudo da burocracia partidária.

Considerar que de março a novembro (mês em que se realizaram as eleições municipais) houve um aumento de 460 órgãos partidários no Ceará nos leva à hipótese de que os partidos políticos cearenses ou a organização partidária cearense opta por montar sua estrutura às vésperas da eleição, desprezando a estratégia de ocupar os espaços municipais de modo constante e disseminar uma cultura política de participação entre suas(seus) filiações(os). A criação de 286 novos órgãos provisórios e a indicação de que alguns partidos teriam todos os seus órgãos provisórios com vigência expirando em dezembro de 2020 só corrobora a hipótese levantada.

Os comportamentos são diversos, o que nos leva a ratificar o entendimento de Panebianco (2005) quando diz que o poder organizativo dos partidos varia entre eles devido a circunstâncias como a própria história organizativa, e nesse ponto se ressalta o entendimento de Duverger (1970) acerca da importância de analisar as origens dos partidos políticos.

Os procedimentos de filiação e composição partidária dizem muito sobre a estruturação dos partidos. O valor que eles atribuem aos dois procedimentos diz respeito à sua (des)organização. Por essa razão, o ano de 2020, considerado atípico em razão da pandemia de COVID-19, pode ser um termômetro para aferir o quanto de autonomia os partidos suportam ou podem dar conta:

- 
- Até que ponto eles dispensam a fiscalização da Justiça Eleitoral e conseguem responder às responsabilidades que lhes são impostas como instituições de representação?

Embora se saiba que a não inserção das filiações partidárias em tempo real faz parte de uma estratégia de competição eleitoral enquanto a busca pelo nome com maior potencial acontece, vale considerar que a filiação partidária como condição de elegibilidade parece ser uma garantia da candidatura.

A estratégia de constituição de órgãos provisórios em todo o estado com duração efêmera também se apresenta como termômetro de aferição da inexistência de compromisso com o eleitorado e as(os) filiadas(os), haja vista a falta de garantia aos membros e dirigentes de órgãos provisórios.

Cabe considerar que um ano atípico, com exigência de novas atitudes, como o atendimento virtual da Justiça Eleitoral, a realização de convenções virtuais, a adoção de documentos digitais e o envio de documentações por e-mail ou via sistema próprio, revela aos analistas e aos atores envolvidos nos processos eleitorais uma série de fragilidades que merecem maior atenção. As eleições de 2020 inauguraram novos procedimentos e alguns deles precisam ser revistos.

## Referências bibliográficas

ALCÂNTARA, Adriana S. **Partidos Políticos**. Organizar-se para não perecer: revisitando a Teoria de Robert Michels. Revista Eletrônica de Ciência Política v. 10, n. 1 (2019), 91-106 <https://revistas.ufpr.br/politica/>.

BOLOGNESI, Bruno, BARBIRESKI, Flavia Roberta. **Organização partidária ao nível municipal: dinâmicas de poder nas eleições de 2016 em Curitiba**. In: 9º Congresso Latino americano de Ciência Política, 2017, Montevideu.

BRAGA, Maria do S. Sousa. **Democracia e Organização nos partidos políticos: revisitando os microfundamentos de Michels**. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n44/v20n44a07.pdf> > acesso em 20 out. 2018

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Portaria n. 131(2020). Estabelece o cronograma para o processamento dos dados constantes nas listas de filiações no primeiro semestre de 2020. Brasília, DF.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Portaria Conjunta n.13(2020). Dispõe sobre o atendimento remoto ao eleitor pelos cartórios eleitorais do Estado do Ceará e dá outras providências. Brasília. DF.

- 
- Duverger, M. (1970). *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971*. (1971). Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Brasília, DF.
- Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995*. (1995). Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF.
- Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997*. (1997). Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF.
- Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017*. (2017). Altera as Leis ns. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF.
- Lei n. 13.831, de 17 de maio de 2019*. (2019). Altera a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. Brasília, DF.
- Lei n. 13.877, de 27 de setembro de 2019*. (2019). Altera as Leis ns. 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. Brasília, DF.
- MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**, Brasília:UNB, 1982.
- Panebianco, A. (2005). *Modelos de partido. Organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo, SP: Martins Fontes.
- Resolução TSE n. 23.596, de 20 de agosto de 2019*. (2019). Dispõe sobre a filiação partidária, institui o Sistema de Filiação Partidária (FILIA), disciplina o encaminhamento de dados pelos partidos políticos à Justiça Eleitoral e dá outras providências. Brasília, DF.

---

## Para citar este artigo:

### Norma A – ABNT

ALCÂNTARA, Adriana Soares; PARENTE, Francisco Josênio Camelo. Organização partidária em tempos de pandemia: estratégias partidárias e eleições municipais. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 11, n. 26, p. 265-283, 2021.

### Norma B – APA

ALCÂNTARA, Adriana Soares & PARENTE, Francisco Josênio Camelo (2020). Organização partidária em tempos de pandemia: estratégias partidárias e eleições municipais. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 11(26), 265-283.

### Norma C – Vancouver

ALCÂNTARA, Adriana Soares. PARENTE, Francisco Josênio Camelo. Organização partidária em tempos de pandemia: estratégias partidárias e eleições municipais. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2021 [cited Jan 4, 2021];11(26):265-283. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/4652>