

REVISTA ORBIS LATINA

racionalidades. desenvolvimento & fronteiras

ISSN 2237-6976



VOLUME 8, NÚMERO 2

JULHO - DEZEMBRO

2018

UNILA

INDEXADORES E BASES BIBLIOGRÁFICAS:

latindex

periodicos
CAPES Portal de Periódicos

LivRe
Revistas de livre acesso

Sumários.org



Os artigos publicados na *Revista Orbis Latina* são de responsabilidade plena de seus autores. As opiniões e conclusões neles expressas não refletem necessariamente a interpretação do GIRA – Grupo de Pesquisa Interdisciplinar em Racionalidades, Desenvolvimento e Fronteiras e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

Conselho Editorial

Antonio Gonçalves de Oliveira (UTFPR)
Claudia Lucia Bisaggio Soares (UNILA)
Dirceu Basso (UNILA)
Exzolvildres Queiroz Neto (UNILA)
Gilcélia Aparecida Cordeiro (UNILA)
Gilson Batista de Oliveira, **Editor** (UNILA)
Janine Padilha Botton (UNILA)
Lucas Lautert Dezordi (UP/PR)
Luiz Alberto Esteves (UFPR)
Mauro Cardoso Simões (UNICAMP)
Regis Cunha Belém (UNILA)
Rodrigo Bloot (UNILA)

Edição e Capa

Gilson Batista de Oliveira

Revista Orbis Latina

web site: <https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis> e ou <https://sites.google.com/site/orbislatina/>

Volume 8, Número 2, Julho – Dezembro de 2018.

Foz do Iguaçu – Paraná – Brasil

Periodicidade Semestral.

Multidisciplinar. Interdisciplinar. Planejamento Urbano e Regional.

ISSN 2237-6976

I. Conteúdo interdisciplinar com ênfase em racionalidades, desenvolvimento, fronteiras, planejamento urbano e regional.

II. Grupo de Pesquisa Interdisciplinar em Racionalidades, Desenvolvimento e Fronteiras – GIRA.

III. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento – PPGPPD/UNILA.

Endereço para correspondência:

Revista Orbis Latina – Editor Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD/UNILA)
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)
Avenida Tancredo Neves, nº 6731/Bloco 04, Espaço 03, Sala 10
CEP 85867-970 / PTI - Foz do Iguaçu/Paraná – Brasil
Tel.: +55(45)3529 2830/ E-mail: orbislatina@gmail.com e ou gilson.oliveira@unila.edu.br



APRESENTAÇÃO

No seu segundo número do volume 8, a Revista Orbis Latina torna público treze artigos elaborados por pesquisadores de várias áreas do conhecimento. A todos que contribuíram para nossa revista, nossos agradecimentos pela confiança.

Falando do conteúdo da revista, esse número traz, primeiramente, o trabalho de Micael Alvino da Silva e Alexandre Barros da Costa sobre a tributação do consumo no Brasil e no Paraguai. Trata-se de um estudo comparativo das taxações sobre o consumo nos dois países.

O segundo artigo faz uma reflexão sobre o assédio moral interpessoal e organizacional. A pesquisa de autoria de Erick Alan de Lima e José Edmilson de Souza-Lima vislumbra o assédio e discute as suas modalidades e as suas consequências na vida do trabalhador, da sociedade e da empresa.

A pesquisadora Rúbia Marcussi Pontes, no terceiro artigo, trata especificamente a temática de gênero no âmbito da Organização das Nações Unidas.

O quarto artigo, “Análise de Experiência Educacional na Educação a Distância segundo o Modelo de Comunidade de Inquirição” traz um debate sobre a aprendizagem na modalidade online. O trabalho é de autoria de Marcelo Oliveira Basso, Martha Kaschny Borges e Carlos Alberto da Silva Mello.

Na sequência, os pesquisadores Maycon Hoffmann Cheffer, Rosa Maria Rodrigues e Solange de Fátima Reis Conterno, publicam artigo sobre a presença do medicamento metilfenidato em estudos publicados no Brasil. Esse medicamento é utilizado no tratamento do Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) de forma ampla e generalizada, o que, per si, merece uma reflexão.

Graziele Rodrigues de Oliveira, no sexto artigo publicado nessa edição, discute as implicações da globalização no desenvolvimento socioeconômico e na sustentabilidade ambiental.

O sétimo artigo traz uma pesquisa sobre as publicações na imprensa da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai sobre o acordo para exploração do aquífero guarani. Nesse trabalho as autoras, Patrícia Gallas Buche e Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski, evidenciam o conflito entre a necessidade de gerar lucro e a necessidade de conservar e preservar o meio ambiente.

Edson dos Santos Junior, em seguida, discute a questão das migrações de indígenas guarani. Trata-se de um trabalho que utiliza o materialismo histórico e o conceito de espaço-temporalidade para refletir as relações existentes entre o modo de produção capitalista e as intervenções antidemocráticas do desenvolvimentismo.

Já o nono artigo, sob a autoria de Valdemir Gauto, debate os dilemas e os prováveis impactos das lojas francas que se pretendem instalar na cidade de Foz do Iguaçu.

O décimo artigo traz uma análise do processo de securitização e inclusão da tríplice fronteira na chamada guerra contra o terrorismo. Nessa pesquisa, Thyago Thomazoni, estuda a inserção da Tríplice Fronteira na agenda de segurança do governo estadunidense.



Stela Guimarães de Moraes, autora do décimo primeiro artigo, apresenta uma reflexão sobre o papel da Organização Internacional do Trabalho no combate à exploração sexual de crianças e adolescentes na região de tríplice fronteira.

O décimo segundo artigo faz refletir sobre o feminicídio e o homicídio e as respectivas influências no campo das relações internacionais. Thainá da Rosa Kedzierski, autora do estudo, faz uma comparação sobre a cobertura jornalística das mortes de Martina Piazza e Matías Galíndez, que abalaram a comunidade e foram tratadas de forma insipiente pelos governos e pela mídia.

Finalmente, o último artigo traz um estudo sobre o processo de industrialização e as políticas públicas industriais no Brasil. Nesse artigo, os autores Márcio Luiz Ribeiro e Luciano de Souza Costa concluem que a falta de uma política industrial efetiva associada a questões estruturais explicam a baixa competitividade da indústria do país.

Aproveitem a revista!

Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira (Editor)



SUMÁRIO

ARTIGOS CIENTÍFICOS

TRIBUTANDO O CONSUMO: UMA ANÁLISE SOBRE AS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS DO BRASIL E DO PARAGUAI Micael alvino da silva e Alexandre Barros da Costa.....	05
ASSÉDIO MORAL INTERPESSOAL E ORGANIZACIONAL: ALCANCE E LIMITES DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE Erick Alan de Lima e José Edmilson de Souza-Lima.....	20
GÊNERO E DESENVOLVIMENTO NAS NAÇÕES UNIDAS: AVANÇOS E DESAFIOS COM O GENDER MAINSTREAMING Rúbia Marcussi Pontes.....	38
ANÁLISE DE EXPERIÊNCIA EDUCACIONAL NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA SEGUNDO O MODELO DE COMUNIDADE DE INQUIRÇÃO Marcelo Oliveira Basso, Martha Kaschny Borges e Carlos Alberto da Silva Mello.....	60
O METILFENIDATO EM ESTUDOS PUBLICADOS NO BRASIL Maycon Hoffmann Cheffer, Rosa Maria Rodrigues e Solange de Fátima Reis Conterno.....	74
IMPLICAÇÕES DA GLOBALIZAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E NA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL Graziele Rodrigues de Oliveira.....	97
O AQUÍFERO GUARANI: UMA ANÁLISE DA IMPRENSA SOBRE O ACORDO Patrícia Gallas Buche e Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski.....	105
ESPACIO-TEMPORALIDAD EN LAS MIGRACIONES: INDÍGENAS GUARANÍ EN CONFLICTO CON EL DESARROLLO ANTIDEMOCRÁTICO O DESARROLLISMO Edson dos Santos Junior.....	136
AS LOJAS FRANCAS EM FOZ DO IGUAÇU: DILEMAS E POSSÍVEIS IMPACTOS NA TRÍPLICE FRONTEIRA Valdemir Gauto.....	151
ANÁLISE DO PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO E INCLUSÃO DA TRÍPLICE FRONTEIRA NA “GUERRA AO TERRORISMO” Thiago Thomazoni.....	170
O PAPEL DA OIT NA INTERLOCUÇÃO DO COMBATE À EXPLORAÇÃO SEXUAL INFANTOJUVENIL NA TRÍPLICE FRONTEIRA (2001-2005) Stela Guimarães de Moraes.....	181
FEMINICÍDIO, HOMICÍDIO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA COMPARAÇÃO SOBRE A COBERTURA JORNALÍSTICA DAS MORTES DE MARTINA PIAZZA E MATÍAS GALÍNDEZ Thainá da Rosa Kedzierski.....	201
O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO E AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL Márcio Luiz Ribeiro e Luciano de Souza Costa.....	216
<u>ORIENTAÇÃO AOS COLABORADORES E NORMAS PARA PUBLICAÇÃO</u>	230



TRIBUTANDO O CONSUMO: UMA ANÁLISE SOBRE AS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS DO BRASIL E DO PARAGUAI

CONSUMPTION TAX: AN ANALYSIS OF TAX POLICIES IN BRAZIL AND PARAGUAY

Micael Alvino da Silva*
Alexandre Barros da Costa**

Resumo

A partir da constatação de que a tributação é a principal forma de receita dos Estados, argumentaremos que tanto no Brasil quanto no Paraguai há uma opção por se tributar mais o consumo e menos a renda e o lucro. Considerando estatísticas internacionais, sugeriremos que em ambos os casos se deveria tributar mais rendas e lucros e menos consumo. Trata-se de uma sugestão de difícil implementação, já que a política tributária possui implicações complexas e, no caso paraguaio, possui estreita relação com o comércio internacional ilícito (triangulação).

Palavras-chave: Política Tributária; Relações Brasil e Paraguai; Integração Regional; Mercosul; Comércio Ilícito.

Abstract

Based on the fact that taxation is the main form of income of the States, we will argue that both in Brazil and in Paraguay there is an option to tax consumption more and less income and profit. Considering international statistics, we will suggest that in both cases more income and profits and less consumption should be taxed. This is a suggestion difficult to implement, since tax policy has complex implications and, in the Paraguayan case, has a close relationship with illegal international trade (triangulation).

Keywords: Tax Policy; Brazil and Paraguay Relations; Regional Integration; Mercosur; Illicit Trade.

* Doutor em História pela Universidade de São Paulo (USP), Professor Adjunto na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), e líder do Grupo de Pesquisa "Tríplice Fronteira e Relações Internacionais" (CNPq). E-mail: micael.silva@unila.edu.br

** Especialista em Relações Internacionais Contemporâneas (UNILA), Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário (PUC/MG), Economista (UFPR), Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil e membro do Grupo de Pesquisa "Tríplice Fronteira e Relações Internacionais" (CNPq). E-mail: abcbarros@hotmail.com



Introdução

A recente greve de caminhoneiros e proximidade das eleições presidenciais no Brasil tornaram públicos alguns debates sobre a política tributária. Os veículos de comunicação têm frequentemente noticiado a opinião dos políticos sobre a cobrança de impostos. Este texto se insere neste debate tendo como base os dados estatísticos tributários de organismos internacionais (OCDE, 2018), comparando carga tributária dos países desenvolvidos, da América Latina e principalmente do Brasil e do Paraguai.

Para além da evidência no debate político contemporâneo no Brasil, a comparação com o Paraguai apresenta resultados inéditos que levam a *insights* sobre as relações bilaterais. Oficialmente a balança comercial apresenta superávit brasileiro, mas quando os dados do comércio de triangulação ou reexportação (que no Brasil é chamado de contrabando e descaminho) são adicionados, o superávit é paraguaio. O comércio ilícito entre o Brasil e o Paraguai é resultado de uma política tributária contraditoriamente oficializada na década de 1990, em paralelo à criação do Mercosul.

Considerando a atual discussão da carga tributária na política brasileira e as implicações regionais, o foco deste artigo será a política tributária vigente no Brasil e no Paraguai, a partir da constatação de que a tributação é a principal forma de receita dos Estados. Após a análise da tributação, argumentaremos que em ambos os casos, há uma opção por se tributar mais o consumo e menos a renda e lucros. Sugeriremos que em uma situação mais equitativa, a proporção deveria ser invertida havendo mais tributos sobre rendas e lucros e menos sobre o consumo.

O Estado e a necessidade de tributação

Na bibliografia especializada, diversas análises indicam que a tributação é a principal fonte de receitas para os Estados. Neste sentido, os recursos extraídos através dos impostos formam a principal fonte de ingressos dos governos, tornando-se necessários para garantir o fornecimento de serviços públicos aos cidadãos e à própria existência do Estado.(FERNANDES, 2015)

Os tributos têm origem remota e, certamente, acompanhou a evolução do homem, a criação das primeiras sociedades e o surgimento de líderes, chefes, guerreiros e políticos. Alguns autores sugerem que a primeira manifestação tributária tenha sido voluntária, em forma de presentes ou ofertas destinadas aos líderes ou chefes por seus serviços ou sua atuação em favor da comunidade. O voluntarismo avançou para contribuições tributárias compulsórias, quando os vencidos em guerra eram forçados a entregar parte ou a totalidade de seus bens aos vencedores.



Paralelamente, os súditos também passaram a ter de contribuir com os governos sob a forma de tributos. (BRASIL, 2014)

Atualmente, a tributação é também uma relevante questão de moralidade política. Se reivindica justiça, valores, qualidade de vida e frequentemente tornam-se o centro de discussões de políticos, especialmente em campanha eleitoral. Neste sentido, importa ressaltar que o modo pelo qual o sistema tributário se estrutura têm consequências distributivas importantes, pois, a forma com que se arrecadam os tributos pode ter relevante impacto no aumento, na manutenção ou na redução das desigualdades sociais. (SANDRETTI, 2017)

Para Thomas Piketty (2013), o imposto não é apenas uma questão técnica, mas eminentemente política e filosófica, já que sem ele a sociedade não pode ter um destino comum e a ação coletiva se torna impossível. Para o autor, no cerne de cada transformação política importante na história da humanidade, encontra-se uma revolução fiscal. Assim, a forma concreta assumida pelos impostos em todas as sociedades está no âmago do confronto político e criar um consenso sobre o que deve ser pago a quem e em nome de quais princípios foi (e é) um desafio para as sociedades no tempo.

Particularmente, o Brasil vive um momento com grande apelo social por mudanças tributárias expresso na última greve de caminhoneiros que desabasteceu o país e teve como consequência a redução de impostos sobre o combustível. É apenas uma pequena parte que altera a tributação, mas que causará impacto nas contas públicas. Como qualquer outro governo, a própria existência do Estado e os serviços prestados aos cidadãos advêm dos tributos. Ainda assim, este senso coletivo por si não é capaz de gerar um sentimento popular em favor do pagamento de impostos, ainda que seu recolhimento seja o oxigênio dos governos. (PETERS, 1991)

Em um texto de 1991, Guy Brainard Peters fez uma revisão da bibliografia específica e destacou o que autores de diferentes escolas apontavam sobre a relação entre tributos e Estado. Desde a década de 1940, na historiografia se encontra análises que destacam que a extração de receitas tributárias pelo Estado tem uma enorme influência na organização econômica, social, estrutural, espiritual, humana, cultural e no destino das nações. Outras análises mais específicas apontam que a tributação afeta: as diferenças de classes; o comportamento corporativo; a atividade econômica; e diversos outros fenômenos sociais. Enfim, desconsiderando os erros frutos de incompetência ou de decisões equivocadas e os desvios frutos de corrupção, o equilíbrio entre cobrar impostos, definir as prioridades e decidir como o dinheiro será gasto desafia tanto os Estados pequenos quanto os grandes (Peters, 1991; Campbell, 1993).

Embora os Estados tenham em suas mãos o poder de tributar, esse poder encontra limitação não apenas nos instrumentos normativos legais criados pelos próprios Estados (Constituição Federal, por exemplo), mas também na influência exercida por grupos sociais. De acordo com John Campbell, autores baseados em



referenciais marxistas destacam que as lutas tributárias táticas estão entre as formas mais antigas da luta de classes. O autor ainda destacou a recorrência de análises que destacam o poder corporativo que leva à alíquota de imposto geralmente menor para grandes indústrias, porque tais empresas têm mais recursos para influenciar as legislações. (CAMPBELL, 1993)

O mencionado poder das corporações, e de outros atores sociais em influenciar a legislação com o objetivo de diminuir a carga tributária, acaba por contribuir para o aumento da desigualdade social. A diminuição da carga tributária para grandes corporações, muitas vezes sob o nome de incentivo fiscal, afeta diretamente a arrecadação do Estado e, conseqüentemente, o retorno para a sociedade por meio de serviços. Nos países desenvolvidos, durante as décadas de 1970 e 1980, por exemplo, houve um movimento de redução da presença do Estado que se traduziu em diminuição da arrecadação e no aumento da concentração de renda e da desigualdade social. (PIKETTY, 2013)

O mesmo movimento intensificou-se em todo o mundo e na América Latina não foi diferente. Deixando de lado outros aspectos da política neoliberal inaugurada no Chile na década de 1970, mas que afetou aos demais principalmente na década de 1990, infere-se que as políticas tributárias dos Estados têm se alinhado ao interesse de grandes corporações. O *modus operandi* é conhecido por meio de pessoas que atuam no *lobby* junto aos membros do Congresso, oferecendo-lhes estudos e/ou vantagens (políticas ou econômicas) em nome de grandes empresas. Torna-se muito difícil elaborar leis que tributem a parcela mais rica de uma sociedade, em geral, e do Brasil e Paraguai, em particular. (KOTLER, 2015)

Portanto, não se trata de um problema latino-americano, brasileiro ou paraguaio. Nos Estados Unidos, a análise de Philip Kotler demonstra que ricos como os bilionários Warren Buffet e Mitt Romney pagam, proporcionalmente, menos impostos do que suas secretárias, pois os ganhos de capital são tributados com alíquotas inferiores às alíquotas que incidem sobre os rendimentos do trabalho. Essa preocupação com a crescente desigualdade levou à Conferência sobre Capitalismo Inclusivo, ocorrida no dia 27 de maio de 2014, em Londres. (KOTLER, 2015)

Os tributos são essenciais para a consolidação do Estado Democrático de Direito, pois através da tributação é possível garantir a efetiva fruição dos direitos fundamentais. No entanto, a legitimidade moral fica comprometida pela desigualdade em sua cobrança e pelos desvios de finalidade em sua aplicação. Se o cidadão comprova que aqueles que possuem mais recursos são os que menos pagam impostos e a arrecadação não retorna na forma de serviços públicos, sua conclusão óbvia é a de que contribui compulsoriamente mais do que deveria. (WEISS, 2004)

Em nossa análise, desconsideramos a discussão sobre estrutura e a natureza do capitalismo (MARX, 2013) e a parcela da desigualdade que provém da globalização do final do século XX. Nosso foco se manterá naquilo que parece uma solução razoável para problemas sociais de um Estado: a política tributária



(KOTLER, 2015). Consideramos, portanto, que a política tributária tem potencial impacto no crescimento da renda nacional, no nível de emprego e na distribuição de renda. Seguimos nossa análise em um tema central de estudo de economistas contemporâneos, preocupados com a eficiência econômica e com inserção máxima dos cidadãos no mundo do trabalho. (PETERS, 1991)

Diante destas observações, torna-se evidente que a existência dos Estados modernos depende dos tributos e a maneira através da qual um Estado os extrai de sua população representa o nível de desigualdade que se está disposto a tolerar. Em última análise, o tributo é um importante instrumento para o desenvolvimento de uma nação. (FERNANDES, 2015)

A tributação no Brasil

Em termos conceituais gerais, a tributação pode ser direta ou indireta. Os tributos indiretos são aqueles que incidem sobre toda a cadeia produtiva, onerando os preços dos produtos e impactando o padrão de vida dos consumidores. Neste caso, a carga tributária recai sobre o contribuinte de *direito* (um fabricante, por exemplo) que, por sua vez, a transfere ao contribuinte de *fato* (consumidor)¹. Já os tributos diretos são aqueles diretamente pagos ao governo sem intermediação de consumidores ou firma.²

Em geral, na comparação com os países em desenvolvimento, o Brasil tem uma das mais altas cargas tributárias do mundo, equivalente a aproximadamente 33% do produto interno bruto (PIB). Em comparação com os países desenvolvidos, este percentual está na média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo.³ Mas, diferentemente do que ocorre nas economias da OCDE, a carga tributária brasileira é concentrada em tributos indiretos, caracterizando o sistema tributário em regressivo (à medida que a renda aumenta a carga tributária diminui).

O país também é um dos poucos no mundo em que os dividendos distribuídos a acionistas de empresas estão totalmente isentos de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). Essa isenção para as pessoas físicas foi introduzida em

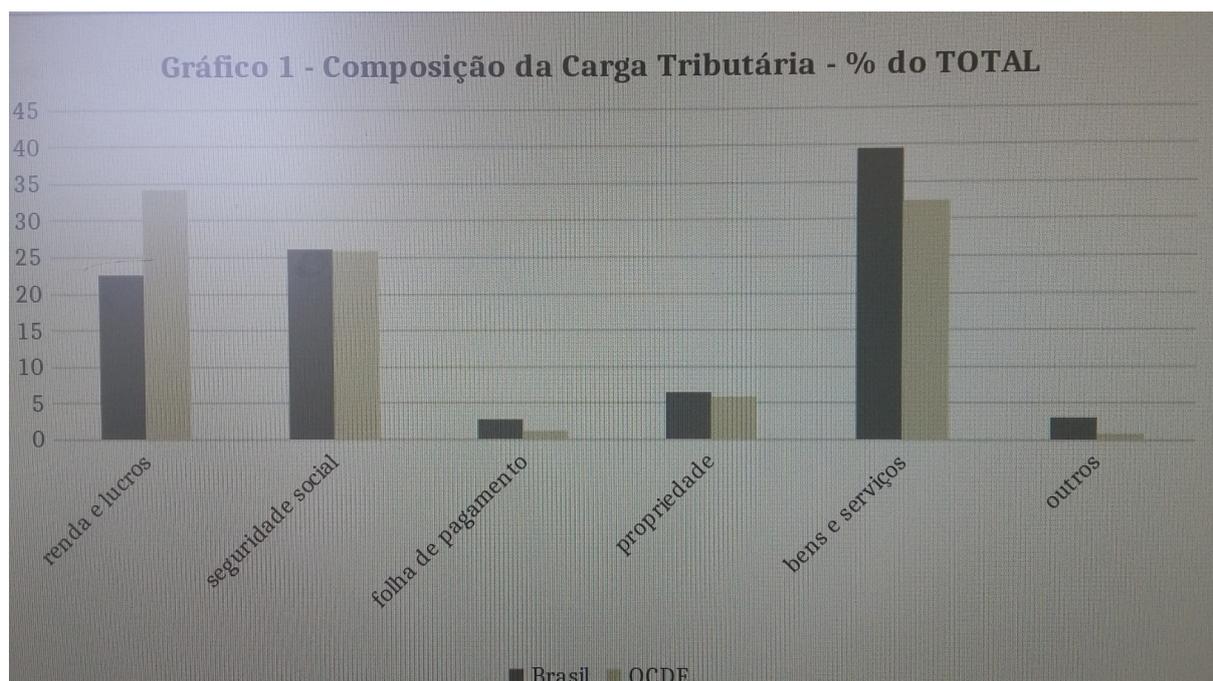
¹ São exemplos de tributos indiretos no Brasil: o Imposto sobre produtos industrializados (IPI), o Imposto sobre circulação de mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

² O Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) e o Imposto de Renda (IR) são exemplos de tributação direta.

³ A OCDE reúne mais de trinta países com PIB per capita e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elevados. Dentre os membros estão Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Reino Unido.



1995, junto com outro benefício que reduziu significativamente o Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ), ou seja, a permissão para deduzir do lucro tributável os juros sobre capital próprio. Somando a opção brasileira por tributar prioritariamente o consumo e a não tributação da divisão de dividendos dos acionistas, as características da carga tributária brasileira afastam o país dos indicadores da OCDE, sobre os quais predominam os impostos diretos (rendas e lucros). (GOBETTI e ORAIR, 2016)



Fonte: elaboração dos autores com base em Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean. (OCDE, 2018)

Seguindo a análise e tendo como parâmetro dados econômicos de 2016, a carga tributária brasileira somou 32,2% do PIB. Deste total, 22,5% de impostos referentes à renda e lucros, 26% de impostos referentes à seguridade social, 2,7% de impostos referentes à folha de pagamento, 6,4% de impostos referentes à propriedade, 39,4% de impostos referentes aos bens e serviços(consumo); enquanto nos países da OCDE, com praticamente o mesmo nível de carga tributária (34,3% do PIB), 34,1% são impostos referentes à renda e lucros, 25,8% de impostos referentes à seguridade social, 1,1% de impostos referentes à folha de pagamento, 5,8% de impostos referentes à propriedade e 32,4% de impostos referentes aos bens e serviços (consumo). Os destaques indicam que a média da OCDE para



tributação da renda e lucros é 11,6% superior ao Brasil. No que se refere ao consumo, é 7% inferior.

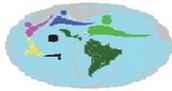
No âmbito da tributação sobre a renda e lucros, chama a atenção o fato de apenas dois países da OCDE e da América Latina abrirem mão da arrecadação originada da tributação sobre lucros e dividendos: o Brasil e a Estônia (no Paraguai, a alíquota desta tributação gira em torno de 5%). Dos 71 mil brasileiros “superricos” (0,05% da população adulta brasileira), que ganharam em média 4,1 milhões de reais em 2013, cerca de 50 mil receberam dividendos e não pagaram qualquer imposto sobre eles. A justificativa para tal isenção é evitar que o lucro, já tributado na empresa, seja novamente taxado quando se converte em renda pessoal. No entanto, essa não é uma prática frequente nos demais países do mundo, como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 1 – Tributação sobre lucros e dividendos em 2012

<i>País</i>	<i>% alíquota máxima</i>
Alemanha	26,4
Austrália	23,5
Bélgica	25,0
Brasil	0,0
Canadá	31,7
Chile	25,0
Coréia	35,4
Dinamarca	42,0
Estados Unidos	21,2
França	38,5
Japão	10,0
Nova Zelândia	6,9
Reino Unido	36,1

Fonte: IPRPF: Comparações Internacionais, Medidas de Progressividade e Redistribuição. (CASTRO, 2014, p. 53)

Todos os países da OCDE, embora adotem mecanismos para integrar a taxaço dos lucros na pessoa jurídica e na pessoa física e desonerar parcialmente os dividendos, praticam a dupla tributação. Alguns tributam mais na pessoa jurídica, outros na pessoa física e, em média, a alíquota gira em torno de 24,1%, variando de 6,9% (Nova Zelândia) a 42% (Dinamarca). A política de não tributar lucros e dividendos fez com que, no Brasil, o volume de lucros e dividendos distribuídos praticamente dobrasse em valores reais, de R\$149 bilhões em 2007 para R\$287 bilhões em 2013. Se o Brasil tributasse os dividendos como fazia até 1995, com



alíquota linear de 15% exclusiva na fonte (abaixo da média da OCDE que é de 24,1%), atingiria 2,1 milhões de pessoas, aumentando a receita em R\$ 43 bilhões (em valores de 2013). Isso reduziria o déficit fiscal e se abriria espaço para desonerar excessivamente a tributação sobre o consumo o que geraria impactos sobre toda economia e classe social. (GOBETTI e ORAIR, 2016)

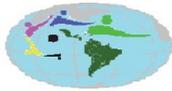
Neste sentido, verifica-se que a política tributária brasileira, ao isentar os lucros e dividendos, beneficia os rendimentos provenientes do capital em detrimento daqueles oriundos do trabalho, contrariando a previsão do artigo 150, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que proíbe qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função exercida, devendo os rendimentos serem tributados independentemente de suas denominações jurídicas (BRASIL, 1988). Mais especificamente, o Código Tributário Nacional, em seu artigo 43, ao tratar do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza, é bastante direto: “a incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção”. (BRASIL, 1966)

Para exemplificar, no ano de 2013, a arrecadação do Imposto de Renda Pessoa Física sobre o rendimento do trabalho (IRPF-Rendimentos do Trabalho) foi de R\$ 86,08 bilhões e a arrecadação do Imposto de Renda Pessoa Física sobre o rendimento do capital (IRPF-Rendimentos do Capital) foi de R\$ 37,5 bilhões (BRASIL, 2015). Esta constatação nos leva a considerar que se trata de uma contradição ao princípio da isonomia tributária. Afastar um tipo de rendimento da incidência do imposto de renda prejudica o princípio da capacidade contributiva, uma vez que os beneficiários da isenção não serão tributados proporcionalmente aos rendimentos recebidos.

A propósito da contradição levantada, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 153, estabelece explicitamente, que o imposto sobre a renda deve respeitar os critérios da *generalidade* (todas as pessoas devem ser tributadas), da *universalidade* (todas as rendas devem ser tributadas) e da *progressividade* (a alíquota deve aumentar à medida que aumenta a renda) (BRASIL, 1988). A isenção concedida aos lucros e dividendos tornou o imposto de renda no Brasil menos progressivo, justamente porque contraria os outros dois critérios previstos para a instituição do imposto (TELLES, 2016). Em síntese, esta opção da política tributária brasileira acaba por onerar mais quem ganha menos. (GASSEN, D'ARAÚJO e PAULINO, 2013)

A tributação no Paraguai

A carga tributária varia de acordo com o país e os caminhos que uma sociedade encontra para equilibrar a relação entre arrecadação e necessidades do Estado. O Paraguai apresenta diferenças em sua estrutura tributária que é atribuída,



por autores paraguaios, aos desdobramentos de sua história recente.⁴ Durante a ditadura de Alfredo Stroessner, mais especificamente na década de 1970, a política tributária paraguaia incorporou benefícios e incentivos à importação. Comumente classificada na bibliografia especializada do Paraguai como “reexportação”, o comércio de triangulação de mercadorias vindas principalmente dos Estados Unidos e da Ásia foi uma estratégia de desenvolvimento nacional. (SOSTOA, CÁCERES e ENCISO, 2012, p. 272)

A estratégia de desenvolvimento baseada na triangulação é apontada tanto como uma contradição no âmbito do Mercosul quanto como portadora de consequências estruturais à economia nacional. A opção do Paraguai em reorientar a política externa regional e a abertura física para o Brasil inseriu, talvez como efeito colateral, uma modalidade de comércio regional que, no contexto do Mercosul, produziu uma contradição na medida em que o Paraguai promove o que Fernando Masi chamou de integração orientada à intermediação (MASI, 2006). Em termos de desenvolvimento industrial, o país não acompanhou a tendência de substituição das importações da América Latina na década de 1980, teve de conviver com déficits em sua balança comercial e, no fundo, o movimento todo favorecia apenas alguns grupos vinculados à ditadura. (SOSTOA, CÁCERES e ENCISO, 2012, p. 263)

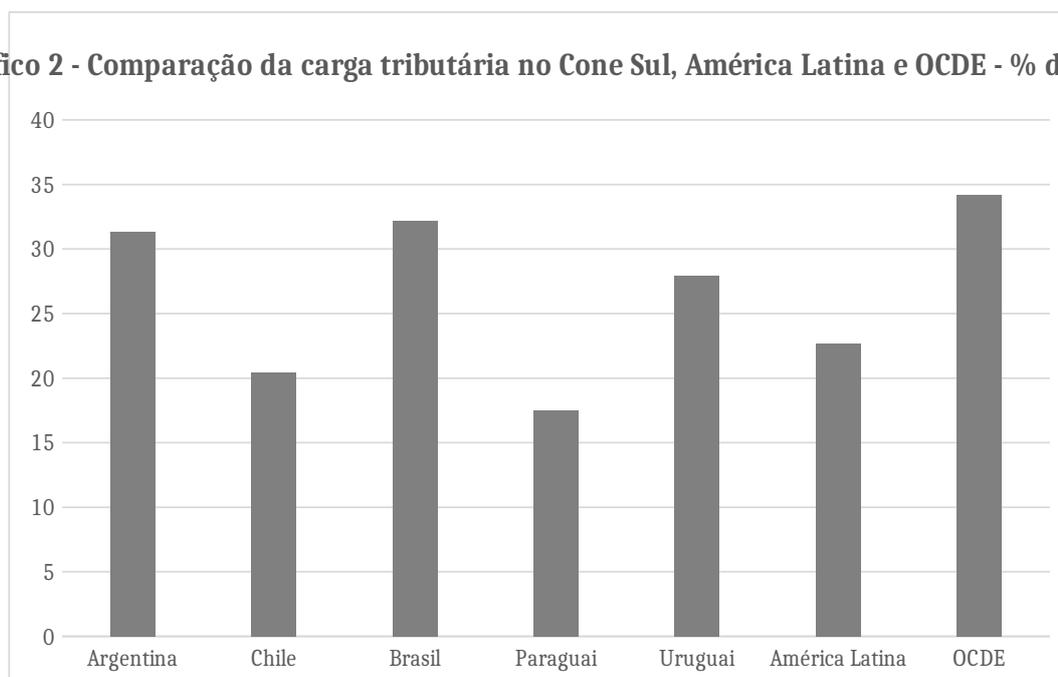
No contexto das negociações do Mercosul, para proteger o modelo de triangulação (oposto ao modelo de integração produtiva), em 1992, o governo introduziu o regime de turismo. Na prática, incluía legalmente os bens que eram parte da triangulação com uma tarifa comum de 7%, independente da categoria (relógio, perfume, jogos, vestuário, calçado, eletrônico, informática, etc.). A consequência foi não somente o fortalecimento do Ministério da Fazenda como também o regime de turismo se tornou o principal fonte de tributos no país. (MASI, 2006)

Para além dos tributos advindos da triangulação, ressalta-se que, ao contrário do Brasil, dos demais países latino-americanos e dos países considerados desenvolvidos, o Paraguai apresenta uma das mais baixas cargas tributárias do mundo. Em 2016, por exemplo, a carga tributária do Paraguai representava 17,5% do PIB (contra o percentual superior a 30% do Brasil e dos membros da OCDE). Na Argentina, no Chile e no Uruguai, a carga tributária representava 31,3%, 20,4%, 27,9% do PIB, respectivamente. Em toda a América Latina a média é de 22,7% do PIB.

⁴ Os autores paraguaios mencionados são parte do principal centro de pesquisa econômica e social no país, o Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (CADEP). O centro reúne especialistas e produz um “pensamento político e sociológico de viés paraguaio” com respaldo de agências e experiência reconhecida internacionalmente (ROLON, 2011, p. 18).



Gráfico 2 - Comparação da carga tributária no Cone Sul, América Latina e OCDE - % do PIB



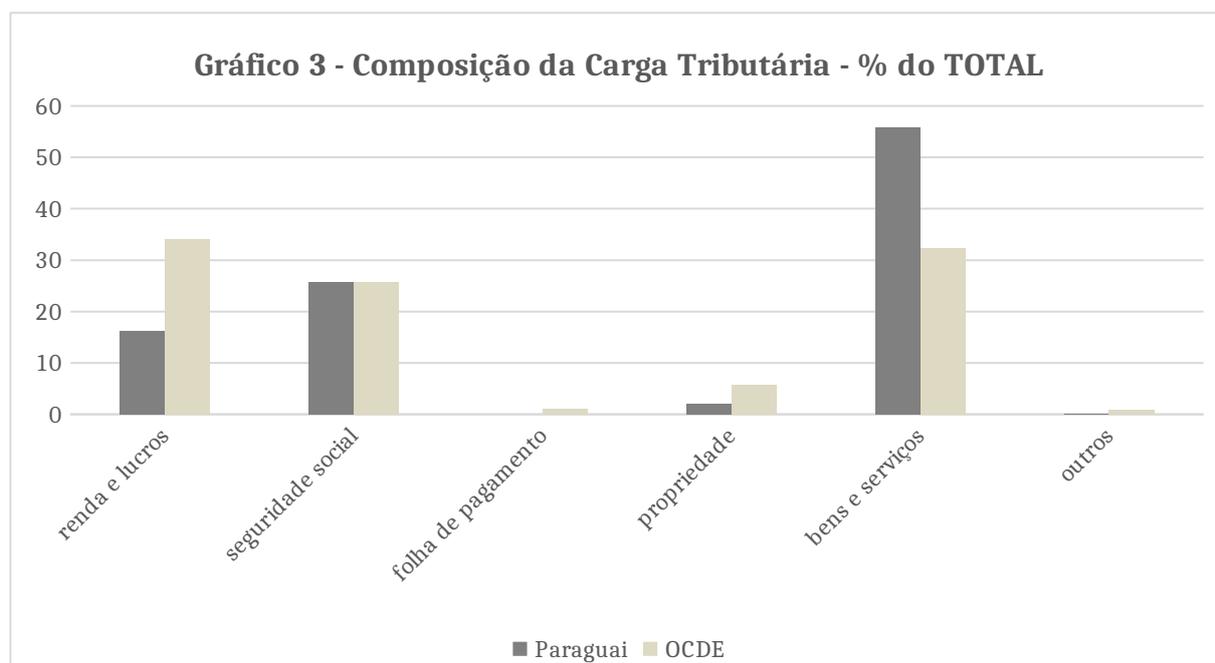
Fonte: elaboração dos autores com base em *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*. (OCDE, 2018)

Ainda que atualmente a carga tributária do Paraguai seja baixa, no início da década de 1990 foi ainda menor – o que certamente contribuiu para o *boom* comercial de Cidade do Leste naquela década, juntamente com pesadas implicações internacionais (SILVA e COSTA, 2018). Em partes por conta da mencionada inclusão do regime de turismo, desde o início da transição democrática, o Estado paraguaio logrou aumentar a carga tributária, passando de 7,8% do PIB em 1990 para 17,5% em 2016, configurando um aumento proporcional de mais de 100%.

Em relação à composição da carga tributária do Paraguai, constata-se que – da mesma forma que a do Brasil, e, ao contrário dos países desenvolvidos – a tributação sobre o consumo representa o maior percentual, caracterizando o sistema tributário paraguaio em altamente regressivo (gráfico 3). Uma discussão política sobre um imposto sobre a renda pessoal, é recorrentemente postergada no Congresso e uma reforma tributária neste sentido segue apenas no horizonte. Conseqüentemente, o Paraguai segue como um dos países com a menor carga tributária onde se observa grandes deficiências de infraestrutura física e na oferta de educação, por exemplo. (BORDA, 2011, p. 69)



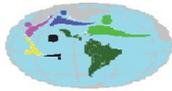
No que se refere ao pilar de sustentação econômica representado pela agricultura (SOSTOA, CÁCERES e ENCISO, 2012, p. 276), é importante destacar o poder das elites agrárias para vetar reformas tributárias que lhes obrigue ao pagamento maior de impostos. O setor agrário é responsável por mais de 20% do PIB, mas sua contribuição direta aos cofres públicos é mínima, de apenas 0,5% da arrecadação tributária total. (FERNANDES, 2015)



Fonte: elaboração dos autores com base em Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean. (OCDE, 2018)

O gráfico 3 indica que, em 2016, dos 17,5% da carga tributária paraguaia (que equivale a 4,8 bilhões de dólares) nenhum ingresso adveio de imposto referente à folha de pagamento. Apenas 2,1% vieram de impostos à propriedade (contra 6,4% do Brasil; 5,8 da OCDE), e 16,2% dos impostos foram referentes à renda e lucros (contra 22,5% do Brasil e 34,1% da OCDE). As parcelas mais elevadas foram a de impostos referentes à seguridade social, 25,8%, e aos bens e serviços, ou seja, sobre o consumo que totalizou 55,8% (contra 39,4% do Brasil e 32,4 da OCDE).

De acordo com estes dados, quando se afirma que o Paraguai possui uma baixa carga tributária, se está fazendo uma análise sobre o global dos tributos arrecadados pelo país. Mas, quando se observa o percentual referente à tributação sobre o consumo, o Paraguai possui uma alta carga tributária que supera tanto o Brasil quanto a média dos países membros da OCDE. Como mencionamos, este

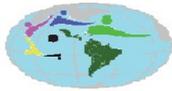


tipo de opção tributária onera todas as classes sociais e os prejuízos são proporcionalmente maiores àqueles que possuem menor renda. A consequência desta estrutura tributária faz com que, no Paraguai, os 10% mais pobres destinem 24,8% de sua renda ao pagamento de impostos, enquanto os 10% mais ricos destinem apenas 1%. Em outras palavras, as famílias mais ricas destinam menor porção de seus ingressos ao consumo, enquanto as famílias mais pobres possuem pouca margem de investimento ou poupança, consumindo praticamente toda a renda. (FERNANDES, 2015)

Contraditoriamente a esta tendência de alta incidência de tributos sobre o consumo, a baixa carga tributária, em geral, tem atraído um número expressivo de indústrias brasileiras para produção especialmente sob o regime de maquilas. De acordo com Gustavo Rojas Cerqueira Cesar, de 2008 a 2015, 32 empresas brasileiras passaram a atuar no setor produtivo paraguaio. São empresas que exploram o regime de maquilas, com sede nos estados do Paraná, Santa Catarina e São Paulo que investiram cerca de 12 milhões de dólares e exportaram 205 milhões de dólares. (CESAR, 2016)

Embora a arrecadação referente ao tributo único sobre as maquilas tenha sido de apenas 3,5 milhões de dólares em 2017, a indústria maquiladora tem contribuído significativamente para o PIB paraguaio. (OVANDO e SAMANIEGO, 2018). A Câmara Nacional das Indústrias Maquiladoras de Exportação (CNIME) declarou que de setembro de 2013 a outubro de 2017, o movimento total das indústrias sob o regime foi de 1,3 bilhões de dólares (DAHER, 2018). Fazendo um pequeno aparte e cruzando este dado com aquele das maquiladoras brasileiras, podemos concluir que as indústrias brasileiras representam apenas 15% do total do movimento das indústrias que exploram as maquilas no Paraguai. Não temos dados disponíveis sobre a origem do capital das demais indústrias que ocupam o percentual restante (85%).

O caminho da industrialização, reclamado anteriormente como uma opção descartada pelo Governo Stroessner, parece estar sendo trilhado e com expressiva contribuição da carga tributária. No entanto, tal qual a opção pelo regime de turismo que não tem sido uma fonte importante de emprego para o Paraguai (MASI, 2006), a opção pelo regime de maquilas também tem sido alvo de críticas quanto aos benefícios para o país. Isso porque as indústrias buscam mais oportunidades para a redução dos custos de produção, o que reverteria em uma maior lucratividade às custas do baixo valor da mão-de-obra, dos baixos impostos (quando não, isentos), do baixo custo da energia e principalmente das baixas verbas trabalhistas em caso de contraditório. Nestes casos, maximizar seus lucros não são acompanhados pelo compromisso com a realidade dos trabalhadores e esfera social que os envolvem. (MACIEL, 2017)



Considerações finais

No início deste estudo, propusemos analisar a carga tributária do Brasil e do Paraguai. Concluímos que a tributação é essencial para o Estado e está fora de cogitação abandoná-la ou substituí-la por outra fonte de receita no horizonte próximo. Essencialmente, as políticas tributárias respondem a demandas sociais e por vezes carecem de revisão e alterações ainda que pontuais. Tanto no caso do Brasil, mas principalmente no caso do Paraguai, a análise sobre a composição da carga tributária sugere a urgência na revisão da tributação sobre o consumo. Atualmente, mais da metade da receita advém da tributação sobre o consumo. Outra revisão que a análise sugere é aumentar os tributos sobre a renda e o lucro. Tanto o Brasil quanto o Paraguai poderiam compensar a diminuição da arrecadação oriunda do consumo com o aumento da arrecadação oriunda da renda e dos lucros.

Mais do que uma análise econômica, no âmbito das relações internacionais, se espera que o estudo tenha contribuído para esclarecer sobre a política tributária do Paraguai. E isso é importante porque o comércio de triangulação, que em 2016 movimentou 2,5 bilhões de dólares, baseia-se em política tributária. Diante deste contexto, o comércio de triangulação, embora venha perdendo peso na economia paraguaia, converteu-se em principal fonte de receita para o Estado. Talvez por este motivo a carga tributária sobre o consumo seja tão elevada e um percentual importante desta tributação seria, neste caso, resultado do comércio ilícito para o Brasil. Por hora, concluímos que o estudo oferece dados compilados e uma análise, ainda que limitada, sobre as políticas tributárias do Brasil e do Paraguai.

Referências

- BORDA, D. La economía política del crecimiento, pobreza y desigualdad en el Paraguay (1968–2010). In: BRUN, D. A.; BORDA, D. **El Reto del Futuro Asumiendo el legado del bicentenário**. Asunción: Mercurio Editorial, 2011.
- BRASIL. **Lei nº 5.172 - Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Brasília: Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1966.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Casa Civil - Subsecretaria para Assuntos Jurídicos, 1988.
- BRASIL. **Função Social do Tributo**. Brasília: ESAF/Ministério da Fazenda, 2014.



BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais - Dezembro de 2014**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2015.

CAMPBELL, J. L. The State and Fiscal Sociology. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, 19, 1993. 163-185.

CASTRO, F. A. D. **Imposto de Renda da Pessoa Física: Comparações Internacionais, Medidas de Progressividade e Redistribuição**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Economia. Brasília: [s.n.], 2014.

CESAR, G. R. C. Integração Produtiva Paraguai-Brasil: novos passos no relacionamento bilateral. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 22, 2016. 19-32.

DAHER, C. Maquila en Paraguay: un caso de éxito jamás visto en Sudamérica. **The New York Times / La Nación**, Asunción, enero 2018.

FERNANDES, G. R. **O Sistema Tributário e a construção do Estado: um estudo sobre o caso do Paraguai (1989-2013)**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre: UFMG, 2015.

GASSEN, V.; D'ARAÚJO, P. J. S.; PAULINO, S. R. F. Tributação sobre Consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos. **Seqüência**, Florianópolis, n. 66, julho 2013. 213-234.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade Tributária: a agenda negligenciada**. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

KOTLER, P. **Capitalismo em confronto**. Rio de Janeiro: Best Business, 2015.

MACIEL, R. E. A. **A Maquila no Paraguai: modelo produtivo e de integração no início do século XXI**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina. Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Foz do Iguaçu: UNILA, 2017.

MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Livro 1 - O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASI, F. Ups and downs of Paraguayan trade policy in the 1990s. In: BOUZAS, R. **Domestic determinants of national trade strategies: a comparative analysis of Mercosur countries, Mexico and Chile**. Paris: Chaire Mercosur de Sciences, 2006.

OCDE. **Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 1990-2016**. Paris: OCDE Publishing, 2018.

OVANDO, F.; SAMANIEGO, R. **Monitoreo Fiscal: evolución de las cuentas públicas 2017**. Asunción: OFIP/CADEP, 2018.

PETERS, B. G. **The Politics of Taxation: A Comparative Perspective**. Cambridge; Oxford: Blackwell, 1991.



PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013.

ROLON, J. A. **Paraguai: Transição Democrática e Política Externa**. São Paulo: Annablume, 2011.

SANDRETTI, L. Justiça Tributária: eficiência ou equidade? **Anais do 41º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 2017.

SILVA, M. A. D.; COSTA, A. B. D. A Tríplice Fronteira e a aprendizagem do contrabando: da “era dos comboios” à “era do crime organizado”. *In*: BARROS, L.; LUDWIG, F. **(Re)Definições de fronteiras: velhos e novos paradigmas**. Foz do Iguaçu: IDESF, 2018.

SOSTOA, O.; CÁCERES, O.; ENCISO, H. La economía paraguaya durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954 – 1989). *In*: VILLAGRA, L. R. **Proceso Histórico de la Economía Paraguaya**. Asunción: Secretaría Nacional de Cultura, 2012.

TELLES, M. D. O. **Tributação da Distribuição de Lucros e Dividendos no Brasil**. Monografia. Graduação em Direito. Brasília: UNB, 2016.

WEISS, F. L. **Justiça Tributária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004

*Recebido em 04/09/2018
Aprovado em 12/12/2018*



ASSÉDIO MORAL INTERPESSOAL E ORGANIZACIONAL: ALCANCE E LIMITES DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE

INTERPERSONAL AND ORGANIZATIONAL HARASSMENT: SCOPE AND LIMITS OF COMPLIANCE PROGRAMS

Erick Alan de Lima*
José Edmilson de Souza-Lima**

Resumo

O presente trabalho analisa o assédio moral interpessoal e organizacional, vislumbrando suas modalidades e as suas consequências na vida do trabalhador, para a sociedade e para a empresa. Identifica-se, por meio de uma pesquisa bibliográfica e do método dedutivo, como é a ocorrência das condutas antiéticas de assédio no ambiente laboral e como os modos de gestão perpetuam, por exemplo, o assédio moral organizacional. Ao ressaltar os danos que o assédio moral proporciona a todos os sujeitos envolvidos, inclusive a empresa, indaga-se sobre os limites e potencialidades do *compliance* para a redução dos casos de assédio moral, sendo que ele normatizará os aspectos éticos da empresa e buscará a sua concreção.

Palavras-chave: Indenizações; Gestão; Produtividade; Ética Empresarial.

Abstract

This paper analyzes interpersonal and organizational harassment, looking at its modalities and its consequences in the life of the worker, for society and for the company. Through a bibliographical research and the deductive method, it is identified the occurrence of unethical behavior of harassment in the work environment and how the modes of management perpetuate, for example, organizational moral harassment. By highlighting the harm that bullying brings to all involved parties, including the company, it investigates the limits and potential of compliance to reduce cases of moral harassment, which will normalize the ethical aspects of the company and seek the its concretion.

Keywords: Indemnification; Management; Productivity; Business ethics.

* Mestrando em Direito Empresarial e Cidadania (Atividade empresarial e Constituição: inclusão e sustentabilidade) - UNICURITIBA. Pesquisador do TRAEPP - Grupo de Estudos em Trabalho, Economia e Políticas Públicas (PPGD/UFPR). Pesquisador do Grupo de Estudos em Atividade empresarial e Constituição: inclusão e sustentabilidade (UNICURITIBA). Servidor Público Federal-UTFPR. E-mail: erickalan23@gmail.com

** Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná. Pesquisador e docente do Mestrado em Direito do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA) e do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMADE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: zecaed@hotmail.com



INTRODUÇÃO

As relações laborais são de grande relevância, preenchendo grande parte da rotina cotidiana das pessoas, sendo assim, caso haja desequilíbrio ético no meio ambiente de trabalho, com condutas que constroem o trabalhador, os danos podem atingir tanto o trabalhador como, também, a sociedade e a própria empresa.

Para viabilizar o entendimento dessas condutas e a sua possível prevenção, buscar-se-á compreender, primeiramente, por meio de uma pesquisa bibliográfica e utilizando-se do método dedutivo, o assédio moral interpessoal e suas modalidades, identificando as condutas e suas reverberações no ambiente de trabalho, delimitando os modos como as ocorrências assediadas entre empregados costumadamente ocorrem.

A escolha dos modos de gestão empresariais influi diretamente na vida dos empregados, sendo que, no momento em que esses modos de gestão almejam apenas a busca incessante pelo aumento da lucratividade e da produtividade, não observando valores éticos, o assédio moral organizacional passa a integrar as relações laborais, estabelecendo-se como uma conduta padrão a ser utilizada pelos trabalhadores, no ano de 2013 o Ministério Público do Trabalho recebeu três mil denúncias de assédio moral organizacional, sendo que 30% delas são de empregados de instituições bancárias, a FETEC-PR, no ano de 2018, divulgou os resultados de pesquisa que indicam que o assédio moral organizacional ainda persiste em grande quantidade nos bancos, principalmente na instituição de metas (FETEC-PR, 2018). A pesquisa do assédio moral organizacional analisará os seus efeitos adversos e como ele é repassado como um modo legítimo de gestão aos empregados, isto ocorre em razão dela ser “[...] uma das condutas mais difíceis de serem percebidas, dada a multiplicidade e sutileza com que se apresenta.” (COUTINHO, 2013, p.904)

O objetivo do estudo do assédio moral interpessoal e organizacional é de amparar a análise das formas de prevenção a serem implementadas por via de programas de *compliance*, possibilitando que se reconheçam requisitos que devem constar no *compliance* trabalhista da empresa para melhorar as relações laborais e a própria produção da empresa, agregando as regras éticas aplicadas ao *compliance* que se iniciou com o intuito de impedir e prevenir a disseminação de atos de corrupção e danos contra a administração pública à aplicação no *compliance* trabalhista, em posse dessa análise, será indagar-se-á a real efetividade desse programa, verificando suas potencialidades e limites no objetivo de redução do assédio moral interpessoal e organizacional.



1. ASSÉDIO MORAL INTERPESSOAL: MODALIDADES E CONSEQUÊNCIAS

Apresentando variações decorrentes do local e das culturas em que o assédio moral ocorre, esta conduta reprovável é reproduzida desde o início da ocorrência das relações laborais e possui caráter universal, tendo em vista ser possível identificá-la espalhada por todo o globo (BARRETO, 2009, p. 53).

Imperioso mencionar o quão fascinante e desafiante é a pesquisa que se direciona à análise do Assédio Moral, esta conduta humana ultrapassa apenas a análise legal, podendo ser influenciada por outros ramos da ciência, como a Filosofia, Psicologia, Economia, por exemplo (PRATA, 2007, p.3).

Considera-se o assédio moral nas relações de trabalho como um dos mais complexos transtornos das interações humanas a serem enfrentados e resolvidos pela sociedade, sabe-se que esse fenômeno advém de inúmeros aspectos que estão incorporados na atual sociedade, como, por exemplo, a globalização, o modo de organização do trabalho, a competição extremada e a opressão aos trabalhadores, que vivem em constante clima de terror psicológico e, ao estarem inseridos nesse ambiente hostil, passam a ser propensos ao desenvolvimento de doenças psíquicas crônicas (FERREIRA, 2004, p.37).

Em que pese os seus danos, o assédio moral ainda mantém-se presente nas relações laborais, apresentando-se de variadas maneiras e incorporando-se ao cotidiano das empresas, tem-se que o assédio moral é “[...] um conjunto de condutas abusivas e intencionais, reiteradas e prolongadas no tempo, que visam a exclusão de um empregado específico, ou de um grupo determinado destes, do meio ambiente de trabalho por meio do ataque à sua dignidade” (PAMPLONA FILHO; BARROS; WYZYKOWSKI, 2014, p. 120), podendo prejudicar em razão “[...] de seu caráter multiofensivo, outros direitos fundamentais, a saber: o direito à integridade física e moral, o direito à intimidade, o direito ao tratamento não discriminatório, dentre outros.” (PAMPLONA FILHO; BARROS; WYZYKOWSKI, 2014, p. 120).

Marcelo Rodrigues Prata, ao realizar um amplo estudo conceitual do assédio moral, utilizando-se da abordagem transdisciplinar para definir esta conduta, traz à tona o seguinte conceito de assédio moral:

O assédio moral no trabalho se caracteriza por qualquer tipo de atitude hostil, individual ou coletiva, dirigida contra o trabalhador por seu superior hierárquico (ou cliente do qual dependa economicamente), por colega do mesmo nível, subalterno ou por terceiro relacionado com a empregadora, que provoque uma degradação da atmosfera de trabalho, capaz de ofender a sua dignidade ou de causar-lhe danos físicos ou psicológicos, bem como induzi-lo à prática de atitudes contrárias à própria ética, que possam excluí-lo ou prejudicá-lo no progresso em sua carreira. (PRATA, 2007, p.19)



Essas definições de assédio moral buscam abarcar os diferentes modos que, na prática, o assédio moral pode ocorrer e afetar a vida dos indivíduos nas relações laborais. Em síntese, para a configuração de assédio moral nas relações de trabalho, necessita-se dos seguintes elementos: “a) conduta abusiva; b) natureza psicológica que atente contra a dignidade psíquica do indivíduo; c) reiteração de conduta; d) intenção de excluir ou humilhar a vítima.” (ALVARENGA, 2016, p.123), conclui-se que “[...] ato isolado, embora possa se constituir em conduta ilícita e capaz de gerar a violação aos direitos fundamentais e da personalidade do empregado, não caracteriza assédio moral.” (ALVARENGA, 2016, p.123).

Malgrado haja múltiplas formas do assédio moral ocorrer, faz-se primordial, a título de exemplificação, mencionar os principais e mais comuns modos de conduta que incidem em assédio moral:

- (i) desaprovação velada e sutil a qualquer comportamento da vítima; (ii) críticas repetidas e continuadas em relação à sua capacidade profissional; (iii) comunicações incorretas ou incompletas quanto à forma de realização do serviço, metas ou reuniões, de forma que a vítima sempre faça o seu serviço de forma incompleta, incorreta ou intempestiva, e ainda, se atrase para reuniões importantes; (iv) apropriação de ideias da vítima para serem apresentadas como de autoria do assediador; (v) isolamento da vítima de almoços, confraternizações ou atividades junto aos demais colegas; (vi) descrédito da vítima no ambiente de trabalho mediante rumores ou boatos sobre a sua vida pessoal ou profissional; (vii) exposição da vítima ao ridículo perante colegas ou clientes, de forma repetida e continuada; (viii) alegação pelo agressor, quando e se confrontados, de que a vítima está paranoica, com mania de perseguição ou não tem maturidade suficiente para desempenhar as suas funções; e (ix) identificação da vítima como ‘criadora de caso’ ou indisciplinada. (NASCIMENTO, 2015, p. 30)

Essas práticas indevidas podem ocorrer entre empregados que possuem o mesmo ou semelhante nível hierárquico, ou seja, é plenamente possível que o assédio moral configure-se por obra de um grupo ou de um empregado individual que pratiquem condutas discriminatórias ou constranja de qualquer forma colega de trabalho que não esteja hierarquicamente subordinado aos ofensores, podendo, até mesmo, possuir a mesma função que os ofensores, este modo de assédio é definido como sendo assédio moral horizontal (CARVALHO, 2018, p.383), e “São diversos os fatores determinantes desta forma de assédio, como as disputas por posições dentro da empresa, inveja, inimizade, transtornos mentais ou emocionais ou preconceito.” (SANTOS, 2017, p. 194), essas condutas podem intensificar-se quando o empregador estimula e tolera condutas eticamente questionáveis, como discriminações quanto à produtividade, que poderão acirrar a competição entre os empregados, proporcionando um ambiente propício à disseminação do assédio moral horizontal no ambiente de trabalho. (BELMONTE, 2009, p.79).



Do mesmo modo, tendo em vista que a maioria das relações laborais estão vinculadas a alguma forma de controle hierárquico, identifica-se a modalidade mais corriqueira de assédio, o assédio moral vertical que é “praticado entre sujeitos de diferentes níveis hierárquicos, envolvidos em uma relação de subordinação.” (CATALDI, 2015, p.116).

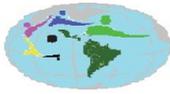
Quando a ofensa reiterada é realizada por um superior hierárquico em desfavor de um subordinado, constata-se o assédio moral vertical descendente (BELMONTE, 2014, p. 136), Ana Carolina Godoy Terciotti conceitua e exemplifica essa modalidade de assédio da seguinte maneira: “O assédio moral vertical descendente é o mais frequente. É o caso do empregador ou algum chefe superior hierárquico que faz pressão para a vítima cumprir metas muito rígidas ou metas impossíveis para a vítima.” (TERCIOTTI, 2013, p. 35).

Tal conduta configura-se como um abuso do poder diretivo que o empregador possui na formação da relação laboral, com isso, deve-se rememorar que “Na relação de emprego, é evidente a desigualdade material entre as partes, cabendo ao empregador a direção e a fiscalização do negócio e do contrato de trabalho do empregado.” (XEREZ, 2015, p.23), sendo assim, “Ao praticar o assédio moral, o empregador abusa do poder patronal que lhe é legalmente conferido, agredindo a personalidade e dignidade do trabalhador, mediante atitudes autoritárias, desumanas e vexatórias, prevalecendo-se de sua superioridade econômica.” (XEREZ, 2015, p.23), ou seja, claramente o agressor utiliza-se de sua situação mais favorável, jurídica e econômica, para praticar os atos violadores.

Conquanto a posição jurídica e econômica superior do empregador ou dos superiores hierárquicos nas empresas, isto não impossibilita, absolutamente, que seja possível a ocorrência de assédio moral denominado como vertical ascendente, em que há a prática de atos assediadores pelos subordinados em face de seus superiores hierárquicos (VILLATORE; DINIZ, 2012, p. 196).

Há, também, a modalidade de assédio moral horizontal, que pode ser observada entre funcionários que ocupam o mesmo grau hierárquico no local de trabalho, essa conduta assediante “Materializa-se quando um colega agride moralmente o outro, e o superior hierárquico não intervém enquanto não for prejudicada a produtividade da empresa.” (OLIVEIRA, 2013, p.52), o assédio moral horizontal também representa um grande risco às condições de trabalho, proporcionando um ambiente hostil e competitivo entre pessoas que, teoricamente, deveriam comungar de sentimentos, no mínimo, de cordialidade entre si para a devida consecução das finalidades almejadas pela empresa. Esta modalidade de assédio decorre das seguintes razões elencadas por Aluska Suyanne Marques da Silva:

O medo de perder o emprego, o prestígio profissional, o cargo de confiança ou de ser impedido de fazer uma carreira de sucesso constitui um dos principais motivos que induzem o trabalhador a perseguir um colega. Os



mais suscetíveis de se tornarem vítimas do assédio moral são aqueles indivíduos mais intensos, com responsabilidade acima da média, escrupulosos, brilhantes, dedicados e criativos, ou seja, aqueles que fazem o agressor se sentir ameaçado. Empregados que apresentam algumas diferenças com relação aos padrões estabelecidos também são alvo dessa prática abusiva (homossexual; mulher em um grupo de homens; diferença racial, religiosa ou social, etc.). [...]A coação moral praticada por colegas de trabalho interrompe a paz no ambiente laboral e atinge diretamente a dignidade e a honra do empregado, resultando, assim, em danos à integridade física, psíquica e moral das vítimas. (SILVA, 2011, p. 106)

Quanto aos reflexos efetivos do assédio moral na saúde e na seara do Direito Previdenciário, o assédio moral pode também caracterizar-se como assédio moral acidentário, cuja peculiaridade encontra-se na situação fática do empregado, a maneira e as consequências geradas pela conduta do assediador, ou seja, esse modo de assédio diferencia-se, principalmente, do assédio moral comum pois este “[...] por si só, compromete o bem-estar do trabalhador, porém não gera afastamento do trabalho e emissão da CAT. Tende a ser provisório e superável mesmo sem tratamento terapêutico.” (BARROS JUNIOR; DIAS, 2018, p.93), em comparação “[...] o assédio moral acidentário, causa dano físico ou psíquico, patológico, compromete a saúde do trabalhador, gera incapacidade laborativa, comporta emissão da CAT, tende a perdurar no tempo exigindo tratamento psiquiátrico e psicológico, principalmente farmacológico” (BARROS JUNIOR; DIAS, 2018, p.93) complementa a autora que neste modo de assédio exige-se “[...] a realização de laudo pericial para a identificação da extensão dos danos.” (BARROS JUNIOR; DIAS, 2018, p.93).

Frisa-se que essas condutas de assédio, quando praticadas, vitimizam em sua maioria as mulheres trabalhadoras, tornando dificultosa a efetivação dos direitos das mulheres no mercado de trabalho, privando-as de uma boa e harmoniosa convivência em seu ambiente laboral.

Como foi possível identificar, o assédio discrimina e estabelece diferenças entre os empregados em detrimento das liberdades individuais de uma pessoa ou grupo, sendo que essas atitudes são destinadas, principalmente, segundo pesquisas realizadas por Hirogoyen, às mulheres e atingem-nas de modos diferentes e diversos dos quais são empregados aos homens (ÁVILA, 2015,p.76).

Infelizmente, tem-se que inicialmente “[...] a CLT ignorou o assédio moral ou sexual, talvez porque ambas as modalidades ilícitas de pressão, e de constrangimento, só viessem a ser conhecidas a partir do momento em que mais numerosa tornou-se a presença da mulher nos locais de trabalho.” (PINTO, 2018, p. 13), sendo assim, as investigações sobre o assédio moral tornam-se relevantes à defesa dos direitos da mulher.

Com o objetivo de trazer à tona outras formas de violações no ambiente laboral, faz-se necessária a abordagem sobre o assédio moral organizacional, como ele ocorre nas empresas e de que modo ele influencia as relações laborais.



2. ASSÉDIO MORAL ORGANIZACIONAL COMO MODELO DE GESTÃO

Apreendeu-se que o assédio moral é uma conduta que se manifesta de diferentes formas, podendo ser elencado nas modalidades supramencionadas, entretanto, além dessas modalidades, entendidas como modalidades de assédio moral interpessoal, há, também a modalidade de assédio moral organizacional.

As pesquisas sobre o assédio moral organizacional ainda são recentes, não possuindo uma definição conceitual cristalizada, todavia, é essencial trazer a definição dessa conduta elaborada por Adriana Reis de Araújo em um dos pioneiros trabalhos nacionais sobre o assédio moral organizacional:

A prática do assédio moral organizacional deve estar relacionada com a atividade laboral ou atividade a ela correlata, como na hipótese do exercício do direito de greve, de atividade sindical, de atividade de cipeiro, entre outros. As atividades coletivas e de representação dos trabalhadores seguem em paralelo à atividade profissional na empresa, influenciando a sua organização e a forma de gestão do pessoal. Um dos pilares do capitalismo está assentado no controle do trabalho vivo a fim de obter o máximo crescimento em valores reais, portanto, é claro que a empresa tem interesse em moldar o trabalhador também nesse campo de atuação, nem que para isso possa vir a incorrer em condutas abusivas. Seu exercício não se restringe ao ambiente físico da empresa pois muitos são os relatos de trabalhadores em que a perseguição se estendeu para fora dos portões e do horário do trabalho. Como exemplo, há a situação emblemática do sindicalista francês espionado pela empresa quando se ausentava do local de trabalho para o desempenho das atividades sindicais. (ARAÚJO, 2012, p.76)

O assédio moral organizacional prejudica e exclui indivíduos ou grupos fundamentando-se em condutas discriminatórias, todavia isto decorre de um conjunto de práticas sistematicamente estabelecido, que está interligado e em consonância com os métodos de gestão e estratégia da empresa (SOBOLL; GOSDAL, 2009, p.37). Estas práticas, “[...] por meio de pressões, humilhações e constrangimentos” (SOBOLL; GOSDAL, 2009, p.37) almejam concretizar os resultados esperados pela empresa ou instituição, ou seja, a organização utiliza-se de condutas antiéticas, internalizadas nas práticas da empresa, para proporcionar um maior controle do trabalhador e do trabalho, diminuir o custo do trabalho, aumentar a produtividade e o lucro (SOBOLL; GOSDAL, 2009, p.37).

Para Aldacy Rachid Coutinho “O assédio moral organizacional é identificado como a opção pelo emprego da violência como política de gestão.” (COUTINHO, 2013, p. 904), sendo que “A partir do momento em que acarretam um incremento da produtividade e eficiência, são recebidas como legítimas formas de administração



dos interesses empresariais no mercado competitivo e não como práticas de violência.” (COUTINHO, 2013, p. 904).

Em razão disso, essa modalidade de assédio moral atinge, do mesmo modo, os gestores da empresa, entretanto, diferentemente dos casos de assédio moral interpessoal, neste caso, os gestores não possuem poder para modificar essas atitudes (POHLMANN, 2014, p. 59), pois estas práticas antiéticas não ocorrem em razão da escolha do indivíduo assediador em realizar o assédio ou não, elas decorrem de uma escolha da instituição ou empresa, visando, especialmente, o aumento do lucro e da competitividade da organização, que, ao mostrar-se eficiente, é entendida como um modo de administração lícito e efetivo, diminuindo a resistência dos indivíduos vítimas do assédio moral organizacional.

Wilson Ramos Filho indica que esse modo de gestão, pautado nas práticas abusivas, funda-se na maneira como o poder diretivo do empregador foi e está cada vez mais se ampliando na atual fase do modo de produção dominante, o capitalismo (RAMOS FILHO, 2009). O assédio moral organizacional utiliza-se do incremento dos níveis de ansiedade dos empregados, intensificando o ritmo de trabalho, as metas a serem alcançadas e, também, os meios de controle da própria forma de prestação do trabalho em si (RAMOS FILHO, 2009), entende Wilson Ramos Filho, que este “[...] modo de gestão, caracterizado por micro-traumatismos ao longo de determinado período, configura a reiteração inerente ao conceito dessas práticas empresariais antijurídicas, aqui cognominadas como assédio moral empresarial.” (RAMOS FILHO, 2009, p. 21).

Todavia, esta prática, sob a ótica do empregador, pode ser estimulada em razão da supramencionada atual fase do modo de produção dominante, ou seja, o empregador, ao estar inserido em um contexto de busca incessante pelo lucro, recorre a práticas antiéticas com o intuito de alcançar o seu objetivo e permanecer competitivo, ignorando os riscos de suas condutas (LOYOLA; CAMPOS, 2012, p. 14).

Riscos que transformar-se-ão em problemas, tendo em vista que os empregados suportarão este modo de gestão assediante apenas por um período, podendo gerar prejuízos indiretos ao empregador, por via de indenizações e reclamações trabalhistas ou por afastamentos ocasionados pela debilitação da saúde do empregado, que necessitará ausentar-se da sua jornada laboral para buscar tratamento aos efeitos negativos infligidos em seu psicológico e corpo físico (LOYOLA; CAMPOS, 2012, p. 14).

Sendo assim, há de se destacar o risco inerente à aplicação do assédio moral organizacional como técnica de gestão de empresas, podendo ocasionar o efeito inverso ao desejado pelo empregador, o qual poderá sofrer tanto sanções judiciais como quedas de produtividade decorrentes dos danos causados aos empregados. (LOYOLA; CAMPOS, 2012).

No assédio moral organizacional a incumbência de responsabilizar-se pela defesa, cuidado e pela manutenção da imagem da empresa, é repassada para o



próprio trabalhador, inclusive o empregado obriga-se a encobrir procedimentos ilícitos utilizados pela empresa, com o objetivo de mantê-la imaculada perante a sociedade ou acionistas. (VILLATORE; DINIZ, 2012, p. 198).

Esta conduta de gestão ocasiona, implicitamente, um incremento das responsabilidades destinadas ao trabalhador, incitando-o à busca desenfreada pelo cumprimento de metas e o alcance de resultados benéficos à empresa, entretanto, este modo de gestão destina, também, ao trabalhador a responsabilidade pelas falhas, fazendo com que ele torne-se corresponsável pelas escolhas e resultados da empresa. Ressalta-se que nesta modalidade de assédio, em razão da peculiaridade de suas características, não se faz necessária a comprovação, diferentemente do assédio interpessoal, do dano físico ou psíquico da vítima. (VILLATORE; DINIZ, 2012, p. 198-199).

Interessante visualizar a perspectiva e os efeitos psicológicos do modo de gestão que utiliza-se do assédio moral organizacional: “[...] o medo como forma de gestão é utilizado como motor do sistema para paralisar e quebrar o moral do coletivo; porém, para adquirir efetividade, o medo deve ser combinado com formas de recompensa e reconhecimento pelo trabalho prestado”(BORGES apud DEJOURS, 2015, p.175), ou seja, a perspectiva psicológica comprova o entendimento do aumento de repasse de responsabilidade dos resultados da empresa para o trabalho, porém, importante ressaltar que as condutas esperadas do trabalhador devem ser estimuladas “[...] mesmo que por meio de um discurso distorcido de falsas recompensas.” (BORGES apud DEJOURS, 2015, p.175).

Estas medidas são efetivas em razão de que “Por meio de uma estratégia de distorção comunicacional, os empregados contribuem para a distorção sem se sentirem responsáveis por ela partindo dos níveis superiores em direção aos subordinados e permeando todo o sistema.” (BORGES apud DEJOURS, 2015, p.175), evidenciando a carga psicológica aplicada aos trabalhadores e decorrentes desse modo de gestão perverso.

É possível o reconhecimento dessas implicações psicológicas causadas pelo assédio moral organizacional graças à forma de abordagem e análise psicossocial que visualiza que “[...]o assédio moral tem origem na forma de organização do trabalho e da sociedade, associado a fatores individuais e relacionais.” (SOBOLL, 2017, p.13), ampliando o campo de estudo dessas condutas e de seus possíveis efeitos na esfera da sociedade e do indivíduo.

Nisto também é possível identificar o próprio sequestro de subjetividade do trabalhador, que encontra-se submetido a uma racionalização do trabalho que foi “[...] criada, sistematizada e executada por meio da forma jurídica do poder empregatício – que ora seduz, ora pune o trabalhador e que impede ou dificulta sobremaneira a realização de um trabalho dotado de valor social.” (KEMMELMEIER; FONSECA, 2016 , p.80).

Comparando-se o assédio moral organizacional e o assédio moral interpessoal, é possível vislumbrar peculiaridades que diferenciam esses dois



gêneros de modalidade de assédio moral, para a configuração do assédio moral organizacional entende-se que essa conduta parte do próprio empregador, independentemente da intenção em prejudicar ou precarizar o ambiente de trabalho, pois o assédio moral organizacional representa uma escolha organizacional da empresa, que entende essas condutas danosas como uma prática necessária ao alcance de seus objetivos, que atinge a grande maioria dos seus trabalhadores (SOBOLL; GOSDAL, 2009, p.38).

As possíveis humilhações individuais ocorrem com objetivo de servir como exemplo aos demais, não sendo um padrão essas atitudes, pois, como supramencionado, essa prática atinge a quase totalidade de empregados, já que é uma escolha de gestão da empresa (SOBOLL; GOSDAL, 2009, p.39).

Sendo assim, com o intuito de diferenciar esta modalidade de assédio do assédio moral interpessoal, é necessário destacar que:

O assédio moral interpessoal contempla situações personalizadas de perseguição e de armadilhas no ambiente de trabalho, na qual o alvo é sempre a mesma pessoa ou algumas pessoas 'escolhidas' do grupo. Em geral, nestes casos é passível a identificação de um agressor e de um alvo direto, pois a perseguição característica deste tipo de assédio é marcada pela destruição e prejuízo ou a exclusão sempre dos mesmos, seja de uma única pessoa ou de algumas pessoas em particular. Embora como alvo certo, o assédio interpessoal geralmente tem um efeito secundário (ainda que não necessariamente planejado) de fazer todo o grupo aumentar a adesão aos padrões e a obediência às regras comandadas, por medo de ser também prejudicado, agredido, humilhado ou constrangido (SOBOLL, 2017, p.15).

A implementação de práticas organizacionais assediadoras demonstram a distorção de valores éticos que passaram a ser subjugados a padrões de busca incessante pela maior produtividade e maior lucro, independentemente dos danos causados aos empregados, impossibilitando qualquer valorização social desses trabalhadores precarizados.

A missão de impedir ou restringir a prática do assédio moral organizacional recai sobre o empregador, já que este direciona, organiza e determina a estrutura interna de sua empresa, estabelecendo tarefas e a forma como elas serão cumpridas, com isso, as empresas passam a utilizar de seu poder regulamentar, para a criação de códigos de ética internos que representam uma maior preocupação da empresa em coibir condutas prejudiciais aos seus empregados (GOSDAL, 2017, p.24).

Em decorrência dessa atribuição destinada ao empregador, destina-se a ele a incumbência da utilização de práticas empresariais que possam repelir condutas danosas em seu ambiente de trabalho.

Diante disso, tem-se que práticas empresariais como a instituição de programas de *compliance* podem contribuir para a redução de ocorrências de



assédio moral organizacional e assédio moral interpessoal, dando respaldo ao empregado em socorrer-se em programas internos da empresa para entravar possíveis condutas danosas estabelecidas por novos modos de gestão ou por colegas de trabalho, desse modo, faz-se relevante o estudo dos programas de *compliance*, suas modificações na ética empresarial, seus limites de atuação e benefícios para os empregados que são alvejados pelas práticas assediadas no seu ambiente de trabalho.

3. FERRAMENTAS E PERSPECTIVAS DO COMPLIANCE TRABALHISTA

Nas relações estabelecidas nas empresas, mostra-se corriqueira a presença do assédio moral interpessoal e organizacional, ocasionando danos aos empregados e à sociedade, que, por exemplo, nos casos de assédio moral acidentário, suportará o pagamento dos auxílios destinados aos empregados afastados por conta das lesões causadas pelo assédio moral.

Além desses danos, a própria empresa pode mensurar os riscos gerados por essas condutas no seu ambiente, já que há a possibilidade do efeito inverso ao esperado da implementação de modos de gestão que apoiam-se nas condutas abusivas para incrementar o lucro e a produtividade da empresa, visto que, dependendo do nível do assédio moral, os trabalhadores podem afastar-se do trabalho em razão de doenças ou até mesmo trocar de emprego, quando não vislumbrar possibilidade de melhora em seu ambiente de trabalho. Tais ocorrências prejudicam o normal andamento da produção empresarial, desencadeando novos desafios a serem contornados pelo empregador, algumas indenizações podem causar, por exemplo, efeitos financeiros não previstos anteriormente, como condenações superiores a um milhão de reais (TRT13, 2010).

Também há a ocorrência do chamado passivo trabalhista, que é gerado através de condenações e repressões realizadas pelas instituições estatais que zelam pela boa condução das relações laborais no país, as quais intensificam o combate e a fiscalização das condutas de assédio moral.

Em que pese haja, muitas vezes, grande dificuldade na produção probatória acerca dos atos de assédio moral e as condenações na justiça do trabalho não apresentem o montante esperado pela vítima, julga-se que o empregador, independentemente desses cálculos de risco, deve proporcionar ao seu empregado um ambiente de trabalho livre de riscos de agressões psicológicas, utilizando-se de seu poder diretivo de modo a respaldá-los, para que estes desempenhem saudavelmente as suas atribuições (GOSDAL, 2017, p.24).

Vislumbra-se, desse modo, as infinitudes de implicações relacionais e financeiras geradas pelo assédio moral organizacional e interpessoal nas empresas, sendo necessário observá-las atentamente. Para esses casos, a prevenção dos efeitos adversos pode ser realizada por meio do *compliance*.



Quanto à definição de *Compliance*:

Não se pode confundir o Compliance com o mero cumprimento de regras formais e informais, sendo o seu alcance bem mais amplo, ou seja, “é um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários” (CANDELORO; RIZZO; PINHO, 2012, p. 30). Será instrumento responsável pelo controle dos riscos legais ou regulatórios e de reputação, devendo tal função ser exercida por um Compliance Officer, o qual deve ser independente e ter acesso direto ao Conselho de Administração. O Compliance envolve questão estratégica e se aplica a todos os tipos de organização, visto que o mercado tende a exigir cada vez mais condutas legais e éticas, para a consolidação de um novo comportamento por parte das empresas, que devem buscar lucratividade de forma sustentável, focando no desenvolvimento econômico e socioambiental na condução dos seus negócios. (RIBEIRO; DINIZ, 2015, p. 88)

Abstrai-se do conceito supracitado a possibilidade, também, de o *compliance* ser apenas mais um produto a ser exposto aos consumidores da empresa, como um código de ética que torna a empresa sustentável e comprometida com os ideais socioambientais, podendo desviar-se da conceituação idealizada.

Compliance tem a sua maior análise e conceituação no campo do Direito Penal, sendo utilizado como uma ferramenta para a prevenção e combate à fraude e à corrupção no ambiente corporativo e da administração pública, buscando, também, atenuantes no momento de aplicação de uma possível penalidade à empresa (COUTINHO, 2017, p.100).

Com esse enfoque no combate à corrupção, “[...] o Brasil instituiu a Lei da Empresa Limpa por meio da Lei n. 12.846/2013, [...] dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta lei.” (COUTINHO, 2017, p.101), esta lei, conhecida como Lei Anticorrupção Empresarial, também normatiza a criação do Conselho de atividades financeiras - COAF (COUTINHO, 2017, p.101), órgão vinculado ao Ministério da Fazenda e responsável pela proteção dos setores econômicos, cabendo a ele a análise e investigação de atividades ilícitas de lavagem de dinheiro e até mesmo financiamento de terrorismo.

A elaboração da legislação brasileira foi inspirada na legislação norte-americana, como a FCPA - *Foreign Corrupt Practices Act* e em outras legislações internacionais, inaugurando a possibilidade do entendimento, a partir da interpretação do ordenamento jurídico pátrio, da possibilidade de responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas que pratiquem atos danosos contra a administração pública, incluindo também a responsabilização nos casos de danos contra a administração pública estrangeira (BRANDÃO, 2017, p.822).



Outra legislação internacional que influenciou a norma anticorrupção empresarial nacional foi a legislação britânica, principalmente a chamada *Bribery Act*, que possibilita, além da responsabilização objetiva das pessoas jurídicas, administrativamente e civilmente, por seus atos lesivos que tenham sido realizados em benefício próprio, também possibilita que haja a responsabilização individual (BRANDÃO, 2017, p.822) “[...] em caráter autônomo, dos diretores e administradores ou de qualquer pessoa que de alguma forma, ainda que como mero partícipe, tenha concorrido para a prática do ato ilícito (art. 3º)” (BRANDÃO, 2017, p.822).

Com as supramencionadas modificações que foram geradas pela legislação de anticorrupção empresarial no âmbito nacional, elasticendo as formas e o alcance da responsabilização por atos danosos realizados no âmbito empresarial, inclusive possibilitando a responsabilização individual de diretores e administradores, iniciou-se um processo em que se tornou:

“[...] imperativa a implementação de práticas de conformidade ou *compliance* no ambiente empresarial que, notadamente diante da tentativa de introduzir a possibilidade da adoção da ‘teoria do domínio do fato’ (deveria conhecer o fato), sobretudo após o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal dos Autos 470 (julgamento do mensalão) bem da previsão legal de responsabilidade objetiva em relação aos empregados a eles subordinados perante terceiros prevista constitucionalmente ou, por conta da culpa *in vigilando* nas demais hipóteses, instiga as empresas a adotar códigos de conduta para *compliance*. (COUTINHO, 2017, p.101)

O anseio por valores éticos gerados pela necessidade de controle de atos de corrupção também irradia para a seara trabalhista, conquanto o *compliance* trabalhista possa ser encarado como um modo de diminuir os custos relacionados às condenações e multas geradas pelas violações à legislação trabalhista, quando aplicado para a diminuição, por exemplo, dos casos de assédio moral interpessoal e organizacional, prevalece, neste caso, o benefício ao empregado, que estará amparado internamente no seu ambiente de trabalho.

A instituição de programas de *compliance* trabalhista são plenamente possíveis e buscam efetivar a aplicação das normas trabalhistas, podendo afastar condutas e modos de gestão que propiciem o assédio moral no ambiente de trabalho, entretanto:

A implementação de um *compliance* trabalhista requer atenção da empresa, na medida em que se faz necessário reconhecer a existência de condutas antiéticas no ambiente laboral. Para que o programa seja eficaz, portanto, cabe à empresa, aliada com o departamento de gestão de pessoas, a identificação de condutas, inclusive práticas de assédio, que se conflitam aos princípios da instituição para, então, elaborar um código de conduta. A esse respeito, oportuno reiterar que os programas de *compliance* devem



integrar-se à toda gestão da empresa, envolvendo desde diretores até fornecedores de serviços e produtos. A eficiência da medida está intimamente ligada à sua aderência institucional e o crescimento da consciência de responsabilidade social da empresa. As normas que formarão o código de conduta da empresa, por óbvio, devem estar em consonância com o ordenamento jurídico vigente, na medida em que não se mostra razoável uma conduta legalmente ilícita ser considerada correta pelas normas internas da empresa. (SILVA; BARACAT; SELLOS-KNOERR, 2018, p. 21)

A construção e aplicação dos programas de *compliance* requisita uma abordagem sistêmica da empresa, em que os setores, principalmente os ligados à gestão de pessoas, identifiquem as condutas praticadas no interior da empresa e verifiquem a compatibilidade com os parâmetros éticos da empresa.

Para que o *compliance* torne-se realmente efetivo e reduza, sobretudo, as possíveis práticas de assédio moral, é necessário o constante treinamento ético dos trabalhadores e da equipe de gestores, que irão absorver e entender as normas e diretrizes internas de ética, exteriorizando-as em suas atividades e, por consequência, respeitando seus colegas de trabalho (NASCIMENTO, 2016, p. 88).

Frisa-se, também, que haja a possibilidade de comunicação interna de condutas de assédio, condição sem a qual o programa de *compliance* trabalhista incorrerá na possibilidade de fracasso, tendo em vista não existir possibilidade de que o empregado vítima utilize-se dos meios internos da empresa para solucionar e interromper a conduta assediadora, um dos desafios deste canal de comunicação interno é o de assegurar o caráter anônimo do denunciante, conferindo segurança aos que utilizem-se desta ferramenta implementada pelo *compliance* (MAZZUCATO, 2017, p.187).

Ao normatizar e estabelecer um programa de *compliance* trabalhista interno, a gestão da empresa demonstra aos seus empregados as condutas que serão empregadas no ambiente de trabalho, comprometendo-se em buscar a efetivação da ética ali exposta, devendo tomar medidas, como, por exemplo, a abertura de possibilidades de denúncias anônimas e a divulgação por meio de cursos que exponham os valores éticos estabelecidos no programa de *compliance* da empresa.

4. CONCLUSÕES

O assédio moral mantém-se como um desafio a ser vencido nas relações laborais, ao analisar e identificar as modalidades de assédio moral interpessoal e organizacional, é possível vislumbrar como essas condutas ocorrem e quais as suas consequências na vida do trabalhador, na sociedade e, também, nos lucros e produtividade da empresa.

Sabendo desses danos ocasionados pelo assédio moral, o *compliance* trabalhista apresenta-se como uma opção de prevenção dessas condutas, podendo,



ao estabelecer e normatizar sobre o padrão ético a ser aplicado no interior da empresa, mostrar que a empresa refuta as práticas do assédio moral organizacional, juntamente com a propagação do ideal de repúdio às práticas de assédio moral interpessoal, dando apoio interno ao trabalhador que poderá buscar a solução de seu problema de modo eficaz junto aos gestores da empresa.

Entretanto, o *compliance* trabalhista apresenta algumas poucas ferramentas para a efetivação das suas diretrizes éticas, sendo a mais importante entre elas o canal de denúncia anônima, o qual traz ao empregado o meio de conexão seguro com o empregador.

Esta atual pesquisa traz o respaldo teórico para possíveis aprofundamentos e pesquisas empíricas, as quais analisarão a real efetividade de programas de *compliance* trabalhistas aplicados pelas empresas e os efeitos na diminuição ou não do assédio moral no âmbito laboral.

Referências

ALVARENGA, Rúbia Zanotelli.. Discriminação racial e assédio moral no trabalho. In: Luiz Eduardo Gunther; Rúbia Zanotelli de Alvarenga (Coord.); Juliana Cristina Busnardo; Andréa Duarte Silva (Org.). (Org.). **Discriminação no trabalho**. 1ed. São Paulo: Editora LTr, 2016, v. 1, p. 119-126.

ARAÚJO. Adriane Reis de. **O assédio moral organizacional**. São Paulo. LTr, 2012.

ÁVILA, Rosemeri Pedrotti de. **As consequências do assédio moral no ambiente de trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2015.

BARRETO, Marco Aurélio A.. **Assédio moral no trabalho - Responsabilidade do empregador: perguntas e respostas**. 2. ed. São Paulo: LTr Editora Ltda., 2009.

BARROS JUNIOR, José Otávio de Almeida; DIAS, M. D. A. . Assédio Moral Acidentário e o Papel do Poder Judiciário Trabalhista na Prevenção da Saúde do Trabalhador. **Revista LTr. Legislação do Trabalho**, v. 82, 2018.

BELMONTE, Alexandre Agra. O Assédio à Mulher Nas Relações de Trabalho. In: Georgenor de Souza Franco Filho. (Org.). **Trabalho da Mulher**. 1ªed. São Paulo: LTr, 2009, v. , p. 74-104.

_____. **Tutela da composição dos danos morais nas relações de trabalho: identificação das ofensas morais e critérios objetivos para quantificação**. 1 ed. São Paulo: LTr, 2014.

BORGES. Lara Parreira de Faria. **Espiando por trás da persiana: um olhar sobre a discriminação traduzida em assédio moral organizacional contra as mulheres**. 1 ed. São Paulo: LTr, 2015.



BRANDÃO, F. G.. Programas de Compliance, Poder Diretivo do Empregador e os Limites Constitucionais à Regulação da Relação de Emprego na Perspectiva do Estado Democrático de Direito. **Revista LTr. Legislação do Trabalho**, v. 07, p. 820-827, 2017.

CARVALHO, Augusto César Leite. **Direito do Trabalho: Curso e Discurso**. 2. Ed. São Paulo: LTr, 2018.

CATALDI, Maria José Giannella. **Stress no meio ambiente de trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015.

COUTINHO, Aldacy Rachid. Meio Ambiente do Trabalho – a questão do poder empregatício e a violência silenciosa do perverso narcísico. **Revista LTr**, v. 77, n. 8, ago. 2013.

_____. Risco, compliance e o direito do trabalho. In: TEODORO, Maria Cecília Máximo; VIANA, Márcio Túlio; ALMEIDA, Cleber Lúcio; NOGUEIRA, Sabrina Colares.. (Org.). **Direito material e processual do trabalho - V Congresso Latino-americano de direito material e processual do trabalho**. 1ed.São Paulo: LTr, 2017, p. 100-104.

FERREIRA, Hádassa Dolores Bonilha. **Assédio moral nas relações de trabalho**. Campinas: Russel, 2004.

FETEC-PR. **Assédio moral organizacional: novas estatísticas para um velho problema**. 2018. Disponível em: <<http://www.fetecpr.org.br/assedio-moral-organizacional-novas-estatisticas-para-um-velho-problema/>>. Acesso em: 26 de jul. 2018.

GOSDAL, Thereza Cristina. O entendimento do assédio moral e organizacional da justiça do trabalho. In: Lis Soboll. (Org.). **Intervenções em assédio moral e organizacional**. 1ed.São Paulo: Ltr, 2017, v. , p. 23-32.

KEMMELMEIER, C.S.; FONSECA, Maíra Silva Marques da. O Sequestro da Subjetividade e a Construção do Sujeito de Direito no Mundo do Trabalho. In: ALMEIDA, Guilherme de Assis; SANTO, Enoque Ribeiro dos; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; VILLATORE, Marco Antônio César. (Org.). **A Teoria do Reconhecimento sob a Ótica do Direito do Trabalho**. 1ed.São Paulo: LTr, 2016, v. 1, p. 73-82.

LOYOLA, Fernanda Beatriz Kula; CAMPOS, Erika Paula de. O assédio moral organizacional. **Revista Percorso-Unicuritiba**. V.1. n.12, 2012. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/536>>. Acesso em: 26 de jul. 2018.

MAZUCATTO, Isadora Gomes. Assédio moral no ambiente de trabalho: o compliance como instrumento de mitigação das ocorrências. **Revista Raízes Jurídicas**, 2017. Disponível em: <



ojs.up.com.br/index.php/raizesjuridicas/article/view/511>. Acesso em: 26 de jul. 2018.

NASCIMENTO, Sônia Mascaro. **Assédio Moral e Dano Moral no Trabalho**. 3. Ed. São Paulo: LTr, 2015.

OLIVEIRA, Paulo Eduardo Vieira de. **Assédio Moral no trabalho: caracterização e consequências**. São Paulo: LTr, 2013.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo; BARROS, R. C. L. G.; WYZYKOWSKI, A.;. **Assédio Moral Laboral e Direitos Fundamentais**. 1. ed. São Paulo: LTr, 2014.

PINTO, Almir Pazzianotto. Prefácio. In: BARRETO, Marco Aurélio A.; BARRETO, Camila Pitanga . **Assédio Sexual e os Limites Impostos pela Tipificação Penal e Outras Abordagens de Apelo Sexual no Ambiente de Trabalho**. 1. ed. São Paulo: LTr - São Paulo, 2018.

POHLMANN, Juan Carlos Zurita. **Assédio Moral Organizacional: identificação e tutela preventiva**. 1 ed. São Paulo: LTr, 2014.

PRATA, Marcelo Rodrigues. **Anatomia do Assédio Moral no Trabalho - Uma Abordagem Transdisciplinar**. 1. Ed. São Paulo: LTr, 2007.

RAMOS FILHO. Wilson. Bem-estar das empresas e mal-estar laboral: o assédio moral empresarial como modo de gestão de recursos humanos. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, 2009. Disponível em: <
<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/702>>. Acesso em: 26 de jul. 2018.

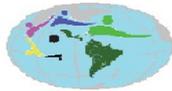
RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DINIZ, P. D. F.. Compliance e Lei Anticorrupção nas Empresas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 205, p. 87-105, 2015.

SANTOS, Ronaldo Lima dos. Danos morais nas relações de trabalho. In: Flaviana Rampazzo Soares. (Org.). **Danos extrapatrimoniais nas relações de trabalho**. 1ed. São Paulo: LTr, 2017, p. 189-198.

SILVA, A. S. M.. Assédio Moral no Ambiente de Trabalho. **Orbis Revista Científica**, v. 02, p. 99-120, 2011. Disponível em: <
<http://www.cesrei.com.br/ojs/index.php/orbis/article/view/52>>. Acesso em: 26 de jul. 2018.

SILVA, Marina Zagonel Xavier da Silva; BARACAT, Eduardo Milléo; SELLOS-KNOERR, Viviane Coêlho. Compliance e assédio moral nas relações de emprego: análise do programa da companhia paranense de energia-COPEL. In: Erick Alan de Lima (Org.) **Diálogos (im)pertinentes: desafios para a concreção constitucional**. 1ºed. Curitiba: Instituto Memória, v. 1, p. 11-30.

SOBOLL, Lis Andréa Pereira. Assédio moral e organizacional na perspectiva psicossocial: critérios obrigatórios e complementares. In: Lis Soboll. (Org.).



Intervenções em assédio moral e organizacional. 1ed.São Paulo: Ltr, 2017, v. , p. 13-22.

SOBOLL. Lis Andrea P.; GOSDAL, Thereza Cristina. **Assédio moral interpessoal e organizacional: um enfoque interdisciplinar.** São Paulo: LTr, 2009.

TERCIOTI, Ana Carolina Godoy. **Assédio moral no trabalho: danos causados ao trabalhador e medidas preventivas.** 1 ed. São Paulo: LTr, 2013.

TRT13. **Empresa é condenada a pagar R\$ 1,2 milhão por assédio moral.** 2010. Disponível em: <<https://www.trt13.jus.br/informe-se/noticias/2010/09/empresa-a-condenada-a-pagar-r-1-2-milhapso-por-assa-c-dio-moral>> Acesso em: 26 de jul. 2018.

VILLATORE, Marco Antônio César; DINIZ, P. D. F. . O assédio moral, analisado sob uma perspectiva moderna, determinante medidas preventivas inovadoras. **Revista Jurídica Unicuritiba**, v. 2, p. 164-184, 2012. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/520/404>>. Acesso em: 26 de jul. 2018.

XEREZ, Lena Marcílio. **Tutela jurídica do empregado em face de assédio moral.** São Paulo: LTr, 2015.

*Recebido em 26/10/2018
Aprovado em 12/12/2018*



GÊNERO E DESENVOLVIMENTO NAS NAÇÕES UNIDAS: AVANÇOS E DESAFIOS COM O GENDER MAINSTREAMING

GENDER AND DEVELOPMENT IN THE UNITED NATIONS: ADVANCES AND CHALLENGES WITH THE GENDER MAINSTREAMING APPROACH

Rúbia Marcussi Pontes*

RESUMO

O presente artigo discute a influência dos estudos feministas e do conceito de gênero nos trabalhos da Organização das Nações Unidas (ONU) principalmente a partir da perspectiva Gênero e Desenvolvimento (GED) e da estratégia de “*gender mainstreaming*” na década de 1990. Objetiva-se resgatar o histórico e a importância do conceito de gênero para os estudos feministas, com crescente substituição do conceito de mulheres, e a incorporação da perspectiva de gênero tanto por organizações não-governamentais (ONGs) quanto pela ONU, confluindo na estratégia de “*gender mainstreaming*” na Plataforma de Ação de Pequim de 1995. Busca-se, sobretudo, ressaltar como a temática de gênero e desenvolvimento perpassou os trabalhos das Nações Unidas e como o conceito de gênero passou por ressignificações nesse processo, bem como os avanços e dificuldades para a promoção da igualdade de gênero e para a incorporação das políticas de integração das questões de gênero pelos Estados.

Palavras-chave: *gender mainstreaming*; desenvolvimento; nações unidas.

ABSTRACT

The present article aims to analyze how the feminist studies' and the concept of gender influenced the work of the United Nations (UN) mainly with the Gender and Development (GAD) perspective and with gender mainstreaming in the 1990's. It also aims to analyze the background and the importance of gender to feminist studies as well as its tendency to replace the concept of women, while also highlighting the annexation of gender by non-governmental organizations (NGOs) and by the UN – which converged in gender mainstreaming in the Platform for Action of Beijing, in 1995. Most of all, the article highlights how gender and development are embedded in the United Nations' work and how gender went through a process of resignifications, as well as the advances made and the difficulties presented to gender equality and to the implementation of gender-cut policies by States.

Keywords: *gender mainstreaming*; development; united nations.

*

Mestranda em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), com bolsa CNPq. Graduada em Ciências Econômicas (2016) e em Relações Internacionais (2015) pelas Faculdades de Campinas (FACAMP). Atua principalmente nas áreas de economia política internacional, política externa e organizações internacionais. E-mail para contato: rubiamarcussi@gmail.com



INTRODUÇÃO

A integração das políticas de gênero tanto por Estados quanto por organizações internacionais é um movimento revigorado nas décadas de 1970 e 1980, principalmente a partir da adoção do “*gender mainstreaming*” pela Organização das Nações Unidas (ONU). As demandas e lutas feministas foram essenciais para que a perspectiva de gênero se tornasse parte do vocabulário e do debate sobre mulheres e desenvolvimento tanto em instâncias nacionais quanto internacionais, com destaque para a contribuição das mulheres na própria ONU a partir de constantes críticas sobre a permanência de hierarquias e dicotomias que, normalmente, desfavoreciam as mulheres (BUNCH, 2008).

Nesse sentido, o principal objetivo deste artigo é resgatar como a perspectiva de gênero foi abordada no seio da ONU concomitantemente ao desenvolvimento do conceito de gênero nos estudos feministas, ressaltando as diversas dimensões do processo e os embates que permeiam a temática na organização internacional. A principal hipótese é que as Nações Unidas incorporaram, ao longo do tempo, o conceito de gênero para além de uma abordagem biologicista e determinística, em uma perspectiva que compreende gênero como uma variável interseccional com elementos como classe, raça, idade, etc – o que foi possível graças ao desenvolvimento de teorias feministas nesse sentido.

A segunda hipótese, que busca complementar a hipótese central, é de que a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, adotada em 1995, foi um momento crucial para a cristalização da importância da perspectiva de gênero para a organização dos trabalhos da ONU por meio da adoção da estratégia de “*gender mainstreaming*” no contexto da perspectiva Gênero e Desenvolvimento (GED). Entretanto, argumenta-se que essa estratégia e sua definição por outras instâncias da ONU (com destaque para o Conselho Econômico e Social) muitas vezes marginaliza toda a discussão que o próprio conceito de gênero buscava ressaltar.

Em sua primeira seção, o artigo resgata as origens do conceito de gênero como conceito ou categoria analítica, destacando seu construto social, o afastamento da visão de gênero enquanto determinado biologicamente e a crescente importância da interseccionalidade. Sua inclusão nos estudos sobre desenvolvimento foi feita a partir da perspectiva Gênero e Desenvolvimento, que substituiu a perspectiva Mulher e Desenvolvimento (MED) ao longo dos anos 1970 e 1980. Posto isso, o artigo analisará como a igualdade de gêneros foi expressa nas Nações Unidas, bem como seus trabalhos no sentido de promoção e garantia dos direitos das mulheres, ressaltando como o conceito de gênero e a perspectiva Gênero e Desenvolvimento foi crescentemente expressa na organização. Por fim,



algumas considerações são tecidas, ressaltando a importância da inclusão da perspectiva de gênero em projetos e programas nacionais e internacionais, bem como as dificuldades e entraves para sua implementação.

1 GÊNERO E DESENVOLVIMENTO

Gênero e desenvolvimento são duas temáticas ou áreas de estudo que se interligam principalmente a partir da formulação de políticas públicas com recortes de gênero. A trajetória por trás dos conceitos, entretanto, é muito mais ampla e rica, com disputas permanentes entre atores políticos que se apropriam de tais conceitos tanto na prática quanto na teoria (MIRANDA; PARENTE, 2014). Nesse sentido, a presente seção busca resgatar, mesmo que brevemente, a constituição histórica do conceito do gênero e a revolução que ele representou para os estudos “das mulheres” e para o próprio movimento feminista, embora este não seja um conceito neutro ou isento de ressignificações a partir de sua adoção pelos mais diversos atores. Posto isso, o artigo destaca como a perspectiva de gênero foi incluída no debate sobre desenvolvimento, ressaltando as formas desiguais com as quais homens e mulheres eram afetados pelas políticas nesse sentido. O resgate de tais perspectivas permitirá, posteriormente, uma compreensão mais rica sobre o trabalho das Nações Unidas no sentido da promoção da igualdade de gêneros com a consolidação da estratégia de “*gender mainstreaming*” (integração das políticas de gênero).

1.1 O conceito de gênero

O conceito de gênero possui um longo histórico, tendo sido empregado na psicologia desde a década de 1930, com a finalidade de distinguir características sexuais fisiológicas das psicológicas. Na década de 1960, Robert Stoller, psicanalista norte-americano, introduziu o conceito de gênero em congressos internacionais e, posteriormente, em suas produção bibliográfica, utilizando um modelo que distinguia sexo de gênero, com o conceito de sexo ligado à biologia e o conceito de gênero mais relacionado aos aspectos culturais e sociológicos: a classificação sexual dos indivíduos ocorreria logo no nascimento, de acordo com os órgãos genitais, mas a formação desses indivíduos enquanto homens ou mulheres seria socialmente construída, com aprendizado cultural e histórico (PISCITELLI, 2009, p. 123-124; NICHOLSON, 2000, p. 9). Haveria, assim, uma identidade de gênero que não estava diretamente ligada aos órgãos genitais, marcando a separação entre biológico e social.

Mas críticas foram feitas principalmente no sentido da marcação de diferenças entre homens e mulheres inclusive na biologia, o que poderia levar a uma compreensão determinística sobre o que significaria ser homem e mulher. A partir



dessa perspectiva crítica, tanto o sexo quanto o gênero passaram a ser compreendidos sobretudo a partir do seu caráter relacional e social, afastando-se, ao mesmo tempo, da tendência de diferenciação pela dicotomia, em categorias cartesianas e fixas (RUBIN, 1975, p. 159; SAFFIOTI, 2004, p. 108). O termo gênero e os estudos de gênero foram, então, crescentemente apropriados pela literatura acadêmica enquanto instrumento de combate ao determinismo biológico, principalmente a partir das décadas de 1960 e 1970. A influência do pensamento e do movimento feminista da segunda onda, emergente nos Estados Unidos e na Europa, foi essencial nesse processo, com a articulação entre a histórica luta social de reivindicações feministas com noções teóricas, com destaque para o conceito de gênero na busca pela desnaturalização das diferenças e desigualdades atribuídas a homens e mulheres com base no sexo (PISCITELLI, 2009, p. 125).

Tal perspectiva é essencial para a compreensão da própria categoria mulheres, que, de um lado, refere-se a uma construção ou representação, enquanto que, de outro, refere-se a uma categoria social, com mulheres “de carne e osso” inseridas em relações sociais. Logo, o que é construído pode ser modificado; e a perspectiva de gênero tornava-se um meio para desconstruir tanto a mulher quanto o homem, “reapresentando-os tanto quanto categorias de gênero, quanto seres históricos, imersos em relações sociais historicamente determinadas” (SARDENBERG, 2014, p. 27). O gênero, assim, remetia a um fenômeno amplo, relacionado à construção social do masculino e do feminino, uma categoria capaz de decodificar as complexas relações e formas de interação humana, conforme proposto por Scott (1989), sendo o homem e a mulher categorias de gênero socialmente construídas. Há, aqui, uma importante passagem nas teorizações feministas a partir da crescente utilização do conceito de gênero em relação ao de mulheres, sendo usado inclusive para substituir o segundo conceito, tido como “politicamente carregado” em diversas instâncias (SARDENBERG, 2014, p. 27).

A tendência do pensamento feminista de destacar a identidade compartilhada entre as mulheres, principalmente enquanto categoria social, foi questionada na década de 1980 a partir da crítica de feministas não brancas (com destaque para o feminismo negro, principalmente nos Estados Unidos) e do chamado Terceiro Mundo. Tal crítica ressaltava que a construção de uma identidade única e de um feminismo hegemônico favorecia aos interesses e necessidades de feministas brancas e de classe média, não comportando as diferentes vivências, desejos e interesses produzidos a partir das intersecções entre diversos marcadores sociais, dentre os quais pode-se destacar o gênero, mas também raça, classe, idade, orientação sexual, nacionalidades e etnias, dentre outros (HIRATA, 2014, p. 61-62; SARDENBERG, 2014, p. 26; PISCITELLI, 2009, p. 139).

Nessa perspectiva, o gênero precisava ser compreendido como parte de um sistema de diferenças muito mais complexo e marcado por nuances e pela intersecção com outros marcadores na produção de identidades sociais distintas, pois as posições de poder ocupadas em cada contexto histórico e social podem ser



diferentes e até dissimétricas (SAFFIOTI, 2004). Posteriormente, a categoria da interseccionalidade foi cunhada pela jurista norte-americana Kimberlé Crenshaw, em um contexto multidisciplinar, levando em consideração as diferentes fontes de identidade que estruturam as experiências das mulheres (principalmente as de cor e do Terceiro Mundo). Essa crítica e seus posteriores desdobramentos foram essenciais para o próprio movimento feminista e para a formulação de uma nova problemática de gênero (SARDENBERG, 2014, p. 26), que buscava dar sentido às diferenças experiências das mulheres de acordo com seus diferentes posicionamentos históricos e sociais. Ao mesmo tempo, é importante ressaltar que o reconhecimento dessa heterogeneidade não significava a impossibilidade de que interesses comuns pudessem ser identificados e compartilhados (RAZAVI; MILLER, 1999, p. 39).

Nesse panorama de constantes transformações, o conceito de gênero passou a ser apropriado “(...) em vários contextos disciplinares e por representantes de diferentes e divergentes correntes de pensamento, parecendo passível a amoldar-se a múltiplos usos e a acomodar, sob o mesmo rótulo, novas e diferentes conotações” (SARDENBERG, 2014, p. 19-20). Gênero, então, tornou-se um conceito empregado não somente pelo movimento feminista ou pelo meio acadêmico, mas também por agências e organizações internacionais e por organizações não-governamentais (ONGs).

Tal movimento, embora traga visibilidade para uma importante temática, não foi isento de ressignificações e de desvios semânticos na medida em que o conceito de gênero foi constantemente readaptado de acordo com as diferentes realidades institucionais em que era empregado (SARDENBERG, 2014). Nesse sentido, “gênero vem se tornando um conceito ambíguo, contestado, ou mesmo usado para se fugir de um enfoque nas mulheres e das implicações políticas, porventura mais radicais, no sentido da erradicação das desigualdades e discriminação entre os sexos” (RAZAVI; MILLER, 1995, p. 41 *apud* SARDENBERG, 2014, p. 21). As políticas públicas e de planejamento foram crescentemente marcadas pela incorporação da perspectiva de gênero nesse sentido, com projetos e programas que se voltaram para gênero e desenvolvimento a partir de ressignificações e que nem sempre retratavam toda a complexidade que o próprio conceito de gênero detém; para além, buscava-se até mesmo uma tecnicidade apolítica com a implementação do conceito de gênero.

O próximo item buscará elencar brevemente como se deu essa trajetória da inclusão do conceito e da perspectiva de gênero não somente pelos Estados, mas também por agências internacionais e por ONGs principalmente a partir da passagem da abordagem Mulher em Desenvolvimento para Gênero e Desenvolvimento, bem como quais são os desafios teóricos e práticos desse movimento.



1.2 Mulher, gênero e desenvolvimento

Diferentes abordagens passaram a abordar as nuances entre a perspectiva de gênero e desenvolvimento. Nesse sentido, uma rede de estudiosas norte-americanas começou a levantar questionamentos sobre as teorias de desenvolvimento postas até o início da década de 1970 e a prática e efeitos destas, constatando, em estudos de campo, que a modernização e as estratégias de desenvolvimento impactavam de forma desigual homens e mulheres (RAZAVI; MILLER, 1995, p. 2). Com o intuito de elaborar estratégias para combater a crescente desigualdade, essa rede de estudiosas começou a articular-se com agências internacionais, governos e organizações não-governamentais de forma a propor uma agenda ou perspectiva denominada Mulher em Desenvolvimento (MED ou WID, do original em inglês “*Women in Development*”), compreendida como um amplo conjunto de políticas e programas que buscavam integrar as mulheres ao desenvolvimento¹ (RAZAVI; MILLER, 1995, p. 4).

A perspectiva MED buscava direcionar os escassos recursos de desenvolvimento para mulheres, garantindo o acesso destas à tecnologia e ao crédito, por exemplo, o que elevaria o nível de produtividade feminino e impactaria tanto na estratégia de desenvolvimento nacional quanto na vida individual das mulheres. A Mulher em Desenvolvimento proporcionou, sobretudo, que pesquisas e programas fossem voltados exclusivamente para mulheres (“*women-only focus*”), na busca por maior eficiência e produtividade (RAZAVI; MILLER, 1995, pp. 4-5).

Entretanto, o foco dessa abordagem na produtividade feminina, ao buscar disponibilizar mais recursos para elevar a eficiência nos papéis que elas já desempenhavam, ignorava o impacto que a divisão social e sexual do trabalho possuía na vida das próprias mulheres e nas próprias economias: “muito frequentemente, esta abordagem tem aumentado a sobrecarga de trabalho das mulheres, reforçando as desigualdades e alargado a lacuna existente entre homens e mulheres” (WILLIAMS *et al.*, 1999, p. 12). A MED teria tirado o foco das necessidades e interesses das mulheres no desenvolvimento para focar na eficiência, no que Goetz (1994, p. 30 *apud* RAZAVI; MILLER, 1995, p. 7) coloca como um cálculo para extrair o que o desenvolvimento precisaria das mulheres ao invés do contrário.

Os projetos que utilizaram a perspectiva da Mulher em Desenvolvimento buscavam atender fundamentalmente às necessidades práticas de gênero das mulheres (relativas à carga de trabalho, por exemplo) (MOLYNEUX, 1985), as quais poderiam ser atendidas com a criação de creches, distribuição de suprimentos, etc. Mas estas são iniciativas que não necessariamente levavam em consideração as

¹ “Initially labeled ‘women in development (WID),’ this work built upon Ester Boserup’s 1970 study of women’s work that provided evidence of their crucial (but often unrecognized) role in national economic activity and helped to legitimize looking at women’s productive (and reproductive) roles in development processes” (BUNCH, 2008, p. 5).



estruturas e os condicionantes formadores daquelas realidades (SARDENBERG, 2014, p. 34): os objetivos postos pelos formuladores de políticas de desenvolvimento e de planejamento podiam não ser de interesse direto das mulheres e até mesmo reforçar a desigualdade de gênero. Faltava, assim, uma discussão profunda sobre as origens das desigualdades entre homens e mulheres e das relações de poder e, sobretudo, faltava a participação de mulheres no desenho dos programas.

A perspectiva de Gênero e Desenvolvimento (GED ou GAD, do original em inglês “*Gender and Development*”) buscou fazer essa crítica a partir da metade da década de 1970 principalmente com a crítica feminista dos processos de desenvolvimento, demandando que houvesse maior reconhecimento das interligações entre as atividades produtivas e reprodutivas e sobre os aspectos relacionais das posições ocupadas por homens e mulheres nas mais diversas instâncias (lar, comunidade, mercado, Estado) (RAZAVI; MILLER, 1995, p. 12-13). A GED buscava analisar as origens dos papéis e das necessidades de homens e mulheres de forma a elaborar estratégias de empoderamento das mulheres (WILLIAMS *et al.*, 1999, p. 12), posto que o gênero estava presente nos modelos de desenvolvimento de uma maneira desfavorável às mulheres.

Nesse sentido, “a abordagem de Gênero e Desenvolvimento implica no atendimento não apenas das necessidades práticas das mulheres, mas, sobretudo, dos seus *interesses estratégicos* de gênero, que estão relacionados à posição relativa das mulheres na sociedade” (SARDENBERG, 2014, p. 34, grifo meu). E tais interesses estratégicos incluem desde o acesso igual ao poder de decisão nos níveis governamentais até garantias do direito de propriedade, de erradicação de violência masculina e de divisão de tarefas reprodutivas e responsabilidades entre homens e mulheres nos cuidados de crianças e idosos, por exemplo.

Tal perspectiva realizava, assim, uma crítica aos privilégios masculinos, mas também aos modelos de desenvolvimento e às próprias instituições. Se o feminismo liberal foi essencial para a constituição da agenda MED, as demandas de representantes do Terceiro Mundo foram, para a perspectiva do GED, basilares:

elas argumentavam que não era suficiente apenas “incluir as mulheres” nas instituições e nos processos atuais. A resposta não estava em maior participação em um processo de desenvolvimento injusto e insustentável. Pelo contrário, havia a necessidade de se repensar as estruturas e práticas que perpetuavam desigualdades de todas as formas² (UNITED NATIONS, 2002, p. 9, tradução minha).

² Do original: “*They argued that it was not enough just to ‘bring women in’ to current institutions and processes. The answer was not greater participation in an unjust and unsustainable development process. Rather there was a need to rethink structures and practices that perpetuate inequalities of all kinds*” (UNITED NATIONS, 2002, p. 9).



Evidentemente, as diferenças entre as abordagens e as discussões que pautaram a adoção de uma em relação à outra são muito mais complexas do que o brevemente elencado aqui. Mas é importante ressaltar que as duas abordagens influenciaram discussões sobre desenvolvimento, gênero e relações de poder tanto no movimento feminista quanto em agências doadoras, organizações internacionais e ONGs. A rede que atuou na disseminação da perspectiva da Mulher em Desenvolvimento começou, por exemplo, com o engajamento de representantes (denominadas, inclusive, como “*gender experts*” (KROOK; TRUE, 2010, p. 115)) em agências das Nações Unidas e em pesquisas acadêmicas sobre o trabalho das mulheres e o seu impacto nos processos de desenvolvimento (YOUNG, 1993, p. 25 *apud* RAZAVI; MILLER, 1995, p. 3).

A ONU já possuía histórico de atuação em relação à promoção da igualdade de gêneros em seus trabalhos, com instâncias voltadas especificamente para a promoção dos direitos das mulheres. Mas tal organização incorporou os debates sobre gênero e desenvolvimento com suas principais agências trabalhando por meio da perspectiva MED na década de 1970, com críticas posteriores de representantes dos países do Terceiro Mundo, até a passagem para a abordagem GED com a consolidação da estratégia de “*gender mainstreaming*” (integração das políticas de gênero) no arcabouço das Nações Unidas.

Buscando compreender tal movimento, a próxima seção resgatará o histórico de atuação da ONU no sentido da promoção da igualdade de gênero, buscando compreender as nuances e desafios de tal processo até a consolidação da perspectiva “*gender mainstreaming*” a partir da Plataforma de Ação de Pequim, de 1995, e os avanços e desafios implicados no processo.

2 A PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS NAÇÕES UNIDAS

A igualdade de direitos entre gêneros foi assegurada no preâmbulo da Carta fundadora da Organização das Nações Unidas (ONU) ainda em 1945. Desde então, a promoção dos direitos das mulheres tem sido uma constante no seio da organização, que criou a Comissão sobre o Status da Mulher (CSM), em 1946. O desenvolvimento da igualdade de gêneros foi feito por meio de diversas perspectivas nesse âmbito: desde sua compreensão como questão básica de direitos humanos, passando para uma maior compreensão do papel de agência das mulheres no desenvolvimento econômico a partir da década de 1960, até a constituição da Igualdade de Gênero enquanto 5º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (alcançar a igualdade de gênero e empoderar as mulheres e meninas), na Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.

De forma a compreender como a perspectiva de gênero marcou os trabalhos da ONU, esta seção buscará resgatar como se deu a inclusão da igualdade de gênero na organização e como esta trabalhou de forma a promover os direitos das mulheres a partir de comissões específicas. Será ressaltado como os debates sobre



gênero e as perspectivas Mulher em Desenvolvimento e Gênero e Desenvolvimento marcaram os trabalhos da ONU e, especificamente, como a estratégia de “*gender mainstreaming*” foi consolidada em 1995, embora esta não seja uma estratégia isenta de impasses que remontam às ressignificações que o próprio conceito de gênero traz consigo.

2.1 Gênero e igualdade de gênero nas origens da ONU

A estratégia de reconstrução econômica do pós Segunda Guerra Mundial (1939-1945) começou a ser delineada ainda durante a guerra, com destaque para a Conferência de Dumbarton Oaks, cujos debates foram concluídos em outubro de 1944 com o reconhecimento da necessidade de solidariedade entre as nações. Os representantes da China, dos Estados Unidos (EUA), da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e do Reino Unido estruturam, em Dumbarton Oaks, o projeto de uma organização internacional das Nações Unidas, que contaria com uma Assembleia Geral (AG) e um Conselho de Segurança (CS) (UNITED NATIONS, 2017a). De forma a cristalizar tais interesses, a Conferência de São Francisco foi convocada entre 25 de abril a 26 de junho de 1945 para ser o espaço de esboço e de negociações da Carta das Nações Unidas, cuja aprovação foi alcançada em junho de 1945. A negociação para a escrita da Carta foi um processo árduo e dividido em quatro comissões, que definiram os princípios da futura organização, a estrutura da AG e do CS e Estatuto da Corte Internacional de Justiça (UNITED NATIONS, 2017b).

Em 24 de outubro de 1945, a Organização das Nações Unidas foi oficialmente criada, com os objetivos de promover a paz e a segurança internacionais, bem como a justiça e melhores padrões de vida para a humanidade. Junto aos pilares de manutenção da paz e da segurança internacionais, a promoção do desenvolvimento tornou-se um dos objetivos dos trabalhos da ONU, bem como a igualdade de direitos entre homens e mulheres, cuja inserção na Carta das Nações Unidas se tornou um marco para sua vindoura atuação (UNITED NATIONS, 1945; UNITED NATIONS, 2017b).

As quatro delegadas mulheres presentes nas negociações da Carta (dentre representantes de 160 países³) garantiram, no preâmbulo, a inclusão do termo “mulheres” na seguinte frase: “para reafirmar a fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana, nos *direitos iguais dos homens e mulheres* e das nações grandes ou pequenas (...)”⁴ (UNITED NATIONS,

³ “Of the 160 signatories, only four were women - Minerva Bernardino (Dominican Republic), Virginia Gildersleeve (United States), Bertha Lutz (Brazil) and Wu Yi-Fang (China)” (UN WOMEN, 2000, p. 1).

⁴ Do original: “We the peoples of the United Nations determined (...) to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small, and (...)” (UNITED NATIONS, 1945).



1945, tradução e grifo meus). Muito mais do que uma questão gramatical, tal inclusão foi fruto das demandas e da luta das diplomatas, que acreditavam nos impactos que tal inclusão teria para as políticas nacionais.

Além disso, o artigo 8 da Carta estipulou que as Nações Unidas “não deveriam restringir de forma alguma a elegibilidade de homens e mulheres para participação sob qualquer capacidade e sob quaisquer condições de igualdade em seus órgãos principais ou subsidiários⁵” (UNITED NATIONS, 1945, tradução minha). É importante marcar que, para além do trabalho das representantes, tais elementos foram resultado do ativo *lobby* exercido por mulheres membros de ONGs que participaram do processo de escrita da Carta e que passariam a acompanhar os trabalhos da ONU em diversas instâncias⁶, especialmente em relação aos direitos das mulheres (CHARLESWORTH; CHINKINE, 2011, p. 5).

As lutas de tais representantes continuaram e, em fevereiro de 1946, foi criada a Subcomissão sobre o Status da Mulher, a qual poderia apresentar recomendações e propostas para a Comissão dos Direitos Humanos da ONU sobre questões relacionadas às mulheres. Evidentemente, tal situação não era suficiente para uma atuação mais assertiva e para a garantia da promoção e expansão dos direitos das mulheres na organização e para os direitos humanos em geral. A partir dessa insatisfação, os membros da Subcomissão atuaram no sentido de transformá-la em uma comissão independente, que pudesse ter seus relatórios e recomendações dirigidos diretamente ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC), um dos seis principais órgãos da organização. Tais demandas foram finalmente atendidas em 21 de junho de 1946 com a criação da Comissão sobre o Status da Mulher (CSM). Essa comissão foi pensada para assegurar a igualdade das mulheres e para garantir a promoção de seus direitos (UN WOMEN WATCH, 2000, p. 1) nas mais diversas instâncias, sendo uma das nove comissões técnicas do ECOSOC⁷.

A atuação da CSM nos primeiros anos foi voltada, principalmente, para a garantia dos direitos políticos das mulheres, o que incluía o direito ao voto e os direitos trabalhistas. Como fruto dos seus esforços nesse sentido, a CSM elaborou a Resolução sobre os Direitos Políticos das Mulheres⁸ em 1947, adotada pela AG em dezembro de 1952, e atuou na constituição de diversas declarações e convenções,

⁵ Do original: “(...) *place no restrictions on the eligibility of men and women to participate in any capacity and under conditions of equality in its principal and subsidiary organs*” (UNITED NATIONS, 1945).

⁶ Na Comissão sobre o Status da Mulher, a presença de ONGs variou entre 30 e 50 durante os anos 1950, chegando a mais de 600 durante a década de 1990, dado o fortalecimento da participação da sociedade civil na ONU em geral (BUNCH, 2008, p. 2).

⁷ O ECOSOC é composto por comissões técnicas, comissões regionais e outros grupos e fóruns. Para mais informações sobre suas comissões e sobre a organização geral do Sistema das Nações Unidas, consultar o seguinte organograma: NAÇÕES UNIDAS. “O Sistema das Nações Unidas”. In: **Website oficial das Nações Unidas**, abril de 2011. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/img/organograma.pdf>>. Acesso em 28 ago. 2018.



inspirando-se, em particular, no trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (UN WOMEN WATCH, 2000, pp. 5-6; BUNCH, 2008, p. 2). Assim, a primeira fase de atividades da Comissão foi voltada para a promoção e reconhecimentos dos direitos das mulheres à igualdade, com a igualdade de gênero sendo entendida como uma questão de direitos humanos (CHARLESWORTH; CHINKINE, 2011, p. 7).

Entre os anos 1950 e 1960, os trabalhos da CSM foram reorientados no sentido de abarcar temas relacionados ao desenvolvimento socioeconômico e o papel das mulheres, o que ganhou maior espaço na agenda de discussões com a entrada de novos membros na própria ONU após os processos de descolonização e de independência, principalmente na Ásia e na África. Assim, tanto as agências da ONU que tratavam sobre desenvolvimento quanto a CSM passaram a enfatizar o papel das mulheres na promoção do desenvolvimento tanto enquanto agentes quanto como beneficiárias de mudanças (UN WOMEN WATCH, 2000; KROOK; TRUE, 2010, p. 115).

A influência do movimento feminista internacional e das ONGs nessas transformações, especialmente no trabalho da Comissão sobre o Status da Mulher, é reconhecida, com o trabalho da Comissão apoiando-se sobretudo na perspectiva da Mulher em Desenvolvimento (UN WOMEN WATCH, 2000, p. 6). Entretanto, a MED “envolveu uma acomodação com os objetivos e políticas de desenvolvimento internacionais dominantes e não se voltou adequadamente para as persistentes desigualdades entre mulheres e homens⁹” (KROOK; TRUE, 2010, p. 115, tradução minha). Seu constante foco na produtividade feminina e o não-questionamento da divisão social e sexual do trabalho fez com que houvesse uma tendência de projetos específicos para a geração de renda (“*small-scale income-generating women-only projects*”), o que reforçava a preponderância de papéis secundários e marginalizados das mulheres nas economias nacionais.

Por certo, tal perspectiva não merece ser apenas criticada: conquistas foram feitas em relação ao reconhecimento dos direitos das mulheres e às necessidades de maior inclusão nos processos de desenvolvimento. O foco na educação feminina como elemento essencial para o desenvolvimento da família e em microfinanças para as empresas femininas¹⁰, por exemplo, são iniciativas desenvolvidas com base na MED que alcançaram resultados importantes (BUNCH, 2008, p. 5). Mas é essencial ressaltar a crítica feminista à tal perspectiva inclusive dentro da ONU,

⁸ “It was the first international law instrument to recognize and protect the political rights of women everywhere by spelling out that women, on an equal basis with men, were entitled to vote in any election, run for election to any office, and hold any public office or exercise any public function under national law” (UN WOMEN WATCH, 2000, p. 5).

⁹ Do original: “As a consequence, the WID norm that eventually took shape involved an accommodation with dominant international development goals and policies and did not adequately address persistent inequalities between women and men” (KROOK; TRUE, 2010, p. 115).

¹⁰ Desempenhadas pelo Women’s World Banking e pelo Grameen Bank.



buscando mais do que a mera inclusão das mulheres nos modelos de desenvolvimento postos, com programas e políticas que reforçavam, muitas vezes, seus papéis enquanto mães e donas de casa.

Em consonância com os debates feministas sobre a perspectiva de gênero, tanto a ONU quanto ONGs que realizavam atividades de *lobby* passaram a incorporar o conceito de gênero em seus debates, buscando analisar como este estava inscrito nos processos de desenvolvimento de forma desfavorável às mulheres. Tal processo marca a inclusão da perspectiva Gênero e Desenvolvimento nas Nações Unidas e nos trabalhos da CSM (BUNCH, 2008, p. 5). Essa nova norma, conforme proposto por Krook e True (2010, p. 116), gerou maior sensibilização das relações de poder com a substituição do termo “mulheres” por “gênero”, em uma tentativa de afastamento da separação binária entre identidades enquanto também buscava incorporar um aspecto mais relacional nos trabalhos com a perspectiva de gênero, dado o *status* relativo tanto de homens quanto de mulheres.

A GED foi, assim, crescentemente incorporada durante os anos 1980, refletindo, mesmo que parcialmente, nos trabalhos da Comissão e na articulação das Conferências Mundiais da Mulher, articuladas pela CSM, o que será explorado no item a seguir.

2.2 As Conferências Mundiais e o “*gender mainstreaming*”: avanços e desafios

Em 1972, a Comissão completou 25 anos de existência e, para celebrar seus trabalhos, duas datas comemorativas foram estabelecidas pela ONU: o Ano Internacional da Mulher em 1975 e a Década das Nações Unidas para a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz¹¹ entre 1976 e 1985. Durante a Década da Mulher, três grandes conferências internacionais foram organizadas pela CSM: Cidade do México, em 1975; Copenhague, em 1980; Nairóbi, em 1985, com uma quarta conferência organizada posteriormente em 1995, em Pequim. A Década da Mulher, estabelecida após a primeira conferência em 1975, foi essencial para a legitimidade do movimento feminista internacional e para o reconhecimento de que o desenvolvimento não seria possível sem a participação ativa das mulheres (UN WOMEN WATCH, 2000, p. 9). Buscava-se também expandir as discussões sobre gênero para além das fronteiras nacionais, colocando tais preocupações e questões no centro da agenda de uma organização internacional.

A primeira conferência mundial realizada na Cidade do México, em 1975, contou com a participação de representantes de 33 Estados e de mais de 6000 membros de ONGs em um fórum paralelo (UN WOMEN WATCH, 2000, p. 9). Tal conferência foi importante principalmente para as ativistas feministas, que

¹¹ Do original: United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace.



reconheceram a ONU como uma plataforma essencial para as discussões sobre os direitos das mulheres. Um Plano de Ação¹² foi desenvolvido ao final da conferência, buscando elencar as principais diretrizes e objetivos que deveriam ser perseguidos pelas nações até 1985.

A segunda conferência mundial ocorreu em Copenhague, em 1980, e foi um importante espaço para discussões dos avanços e desafios que precisavam ser enfrentados nacional e internacionalmente. É essencial destacar que a clivagem Norte-Sul marcou tal conferência e seu fórum paralelo, mas isso não impediu o reconhecimento da importância das diferentes necessidades, interesses e objetivos das mulheres em toda sua diversidade (BUNCH, 2008, p. 3). Houve a atualização das metas colocadas na primeira conferência e a congregação de dados e de áreas em que avanços mais urgentes eram necessários, com destaque para emprego, saúde e educação. O Programa de Ação estabelecido exigiu que medidas mais fortes fossem adotadas pelos Estados no sentido de garantir os direitos de propriedade e de herança das mulheres, por exemplo (UN WOMEN WATCH, 2000, p. 11).

A terceira conferência realizada em Nairóbi, em 1985, buscou reforçar principalmente as medidas de caráter jurídico que garantiriam igualdade de participação. A conferência contou com a participação de 1900 delegações de 157 Estados da ONU, registrando, portanto, uma participação muito superior à primeira edição (UN WOMEN WATCH, 2000, p. 12). Nairóbi contou com as vozes do Terceiro Mundo em seu centro e em seu fórum paralelo, que foi marcado pela ativa participação de ONGs e de representantes de movimentos feministas e da sociedade civil, com importantes cobranças para o avanço das metas estabelecidas (ONU MULHERES, 2017). Após duas semanas de vibrantes discussões, a conferência adotou as Estratégias Orientadas ao Futuro, para o Desenvolvimento da Mulher até o Ano 2000¹³, que elencou medidas para a implementação da igualdade de gênero no nível nacional e maior participação feminina nos processos de paz (BUNCH, 2008, p. 3). Sobretudo, a Terceira Conferência Mundial da Mulher marcou a introdução do conceito de “*mainstreaming*” nos trabalhos da ONU através do documento elaborado, especificamente em seu 114º parágrafo¹⁴

¹² Do original: World Plan of Action for the Implementation of the Objectives of the International Women's Year.

¹³ Do original: Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women Towards 2000.

¹⁴ “114. The incorporation of women's issues in all areas and sectors and at the local, national, regional and international levels should be institutionalized. To this end, appropriate machinery should be established or strengthened, and further legislative action taken. Sectoral policies and plans should be developed, and the effective participation of women in development should be integrated both in those plans and in the formulation and implementation of mainstream programmes and projects and should not be confined solely to statements of intent within plans or to small-scale, transitory projects relating to women” (UNITED NATIONS, 1985).



(CHARLESWORTH, 2005, p. 3). A conferência também recomendou que pelo menos uma conferência mundial da mulher fosse realizada entre 1985 e os anos 2000 e assim foi feito, em 1995, com a Quarta Conferência Mundial da Mulher em Pequim.

Antes de analisar mais sobre a conferência de Pequim, é essencial destacar a importância da Década da Mulher no contexto de discussões sobre gênero e desenvolvimento, que vinha se expandindo na ONU desde o começo dos anos 1970, mas que ganha destaque a partir de 1976 até 1985, com a conferência de Nairóbi. Questões sobre a eficácia da MED passaram a ser crescentemente colocadas nas discussões principalmente pela falta de questionamento do papel das mulheres em estruturas de desenvolvimento postas (CHARLESWORTH, 2005, p. 2). Assim, mesmo que as políticas de ajuda, orientadas pela perspectiva Mulher e Desenvolvimento, fossem aparentemente neutras do ponto de vista do gênero, elas estavam, na verdade, consolidando as desigualdades de gênero (CUENCA, 2015, p. 918).

Durante a Década da Mulher, a perspectiva GED começou a ganhar destaque e a ser encarada de forma positiva, principalmente por sua capacidade de levar em consideração e por questionar o papel de mulheres e de homens em políticas de desenvolvimento. E é nesse momento que a abordagem Gênero e Desenvolvimento começa a se interligar com o “*gender mainstreaming*” (integração das políticas de gênero), uma estratégia (ou mecanismo) introduzida como forma de alargar a compreensão sobre as questões das mulheres nas ideias de desenvolvimento. Tal conceito fez parte de um quadro maior na atuação da Comissão sobre o Status da Mulher e da ONU e não necessariamente como uma terceira perspectiva para as discussões de gênero em relação à MED e a GED, como proposto por Krook e True (2010, p. 115), sendo o “*gender mainstreaming*” uma estratégia dentro da crescente preponderância da perspectiva Gênero e Desenvolvimento (CHARLESWORTH, 2005, p. 3).

O “*gender mainstreaming*” se consolidou na conferência de Pequim, realizada em 1995. A preparação para tal conferência, considerada como uma das maiores conquistas da Comissão sobre o Status da Mulher, foi marcada por visões diferentes, o que poderia dificultar a formação de um consenso sobre um documento final a ser aprovado. Conforme posto por Miranda e Parente (2014, p. 425), “nem todas as demandas feministas foram atendidas na elaboração final da plataforma, o que é compreensível uma vez que o espaço da conferência também foi palco de acentuadas divergências culturais e religiosas que impediram o avanço das discussões de temas como aborto, sexualidade e orientação sexual”.

Mas a CSM e seu Secretariado atuaram ativamente em reuniões regionais preparatórias para a conferência durante 1994, nas quais um rascunho para a Plataforma de Ação foi negociado com 170 relatórios nacionais influenciando na formulação das recomendações que seriam feitas no documento final. Assim, quando a conferência finalmente ocorreu em 1995, o consenso foi alcançado com a



adoção, por 189 países, da Declaração de Pequim e da Plataforma de Ação (UN WOMEN WATCH, 2000, p. 15). E tal plataforma também representou uma grande conquista para as demandas do movimento feminista em geral, mesmo que nem todas tenham sido atendidas, com a apresentação de estratégias para a elaboração de políticas públicas com recorte de gênero (MIRANDA; PARENTE, 2014, p. 425).

A Plataforma de Ação de Pequim é compreendida como a consolidação de esforços realizados na Década da Mulher no sentido de garantir o avanço da igualdade entre homens e mulheres, tanto juridicamente quanto na prática. O documento elencou doze áreas críticas para serem enfrentadas pelos governos de forma a promover a igualdade de gênero, que são mulheres e pobreza, educação e capacitação de mulheres, mulheres e saúde, violência contra a mulher, mulheres e conflitos armados, mulheres e economia, mulheres no poder e na liderança, mecanismos institucionais para o avanço das mulheres, direitos humanos das mulheres, mulheres e a mídia, mulheres e meio ambiente e direitos das meninas (ONU MULHERES, 2017; UNITED NATIONS, 1995). Buscou-se garantir a implementação dos direitos humanos das mulheres e das meninas (*“girl child”*) enquanto inalienáveis e parte integral dos direitos humanos, sendo a inclusão dos direitos das meninas um tópico promovido especialmente pelas representantes africanas (BUNCH, 2008, p. 30). Sobretudo, é esta conferência que marca a mudança de postura na ONU, com o foco da mulher para o conceito de gênero, uma mudança que reconhecia a necessidade de reavaliar tanto a estrutura da sociedade quanto as relações entre homens e mulheres (ONU MULHERES, 2017; MIRANDA; PARENTE, 2014, p. 421).

O conceito de gênero é entendido na ONU e na Plataforma de Ação de Pequim como uma variável sociocultural transversal (*“cross-cutting socio-cultural variable”*) no sentido de que pode se interligar com outras variáveis, como raça, classe, nacionalidade, etc. Os sistemas de gênero são compreendidos de forma relacional e contextual, com diferentes papéis de gênero socialmente construídos para homens e mulheres. E, nesse sentido, a utilização da perspectiva de gênero não é focada em indivíduos, mas sim em análises dos sistemas que determinam os papéis de gênero e as responsabilidades, com a “igualdade de gênero significando que os direitos, responsabilidades e oportunidades de indivíduos não dependerão de seu nascimento enquanto homens ou mulheres¹⁵” (UN WOMEN, 2001, tradução minha).

O reconhecimento do gênero enquanto uma variável de corte transversal, que precisa ser compreendida como algo mutável e como elemento central dos sistemas de gêneros constituídos historicamente, foi essencial para a constituição da Plataforma de Ação, que também reconheceu as dificuldades a serem enfrentadas, principalmente quando as atividades “de homens” e “de mulheres” ainda eram

¹⁵ Do original: “Gender Equality means that the rights, responsibilities and opportunities of individuals will not depend on whether they are born male or female” (UN WOMEN, 2001).



percebidas como biologicamente determinadas ao invés de construídas socialmente em inúmeros lugares (UNITED NATIONS, 1995). A interseccionalidade foi expressa na Plataforma em seu parágrafo 195, que clamou para que os diversos atores “(...) assistissem mulheres e meninas, particularmente as com necessidades especiais, mulheres portadoras de deficiências e mulheres pertencentes a minoridades raciais e étnicas, para fortalecer sua autoestima e para encorajar sua presença em posições de tomada de decisão¹⁶” (UNITED NATIONS, 1995, p. 83, tradução minha).

A Plataforma de Ação também reconheceu o “*gender mainstreaming*” enquanto estratégia formal para a promoção da igualdade de gêneros, buscando aumentar a atenção para a importância da perspectiva de gênero em todas as fases de uma elaboração de políticas de desenvolvimento e de planejamento, desde as constituição das normas até a implementação e monitoração de seus efeitos na vida de mulheres e de homens (UNITED NATIONS, 1995).

A principal ideia por trás da integração das políticas de gênero é que haja a incorporação da perspectiva de gênero na rotina institucional ao invés de ser um tópico ou item relegado às instituições e agências que focam nos direitos das mulheres, por exemplo (CUENCA, 2015, p. 923); mas o “*gender mainstreaming*” não eliminou a necessidade de programas e políticas focalizados para promover os direitos das mulheres, buscando ser uma estratégia ampliadora na luta pela igualdade de gênero.

O comprometimento com o “*gender mainstreaming*” na Plataforma de Ação foi adotado tanto pela Comissão do Status da Mulher quanto pelo Secretário-Geral da ONU e principalmente pelo ECOSOC, que clamou que todas as instâncias da ONU passassem a levá-lo em consideração em seus trabalhos teóricos e práticos. O Conselho Econômico e Social adotou uma definição do “*gender mainstreaming*” em relatório de 1997, da seguinte maneira:

Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programs, in all areas and levels. It is a strategy for making women’s as well as men’s concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programs in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality¹⁷ (UNITED NATIONS, 1997).

¹⁶ Do original: “195. By Governments, national bodies, the private sector, political parties, trade unions, employers’ organizations, subregional and regional bodies, non-governmental and international organizations and educational institutions:(a) Provide leadership and self-esteem training to assist women and girls, particularly those with special needs, women with disabilities and women belonging to racial and ethnic minorities to strengthen their self-esteem and to encourage them to take decision-making positions (...)” (UNITED NATIONS, 1995, p. 83).

¹⁷ Optou-se, aqui, por não realizar a tradução da definição.



O ECOSOC também criou uma série de requerimentos institucionais buscando aumentar a efetividade da estratégia, com destaque para o uso de diretivas ao invés de recomendações (CHARLESWORTH, 2005, p. 5-6). Assim, a maioria das agências da ONU, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e inclusive outras instâncias internacionais (como o Conselho da Europa, a União Europeia e o Banco Mundial) passaram a legitimar e a adotar tal estratégia em seus trabalhos (CUENCA, 2015).

O “*gender mainstreaming*” teve, entretanto, diversas limitações nos anos posteriores de implementação, com poucas evidências de seus resultados práticos e de monitoramento e até mesmo resistência institucional e baixos orçamentos para projetos que possuíssem componentes de gênero, vistos, muitas vezes, como um termo a mais no vocabulário técnico dos formuladores de políticas e programas – marginalizando toda a discussão sobre as relações desiguais de poder entre homens e mulheres (MIRANDA; PARENTE, 2014, p. 427).

Os incentivos à constituição de quotas para inclusão das mulheres em posições de tomada de decisão, preconizados na Plataforma de Ação, não tiveram os resultados esperados, com até mesmo estagnação dos números de mulheres eleitas¹⁸; outros programas que levavam em consideração a perspectiva de gênero acabavam focando apenas nas mulheres como um grupo homogêneo, por exemplo (KROOK; TRUE, 2010, p. 112). Para além, é difícil identificar quando e como a perspectiva de gênero deixou de estar “às margens” para se tornar parte do “comum” ou do “*mainstream*”, sendo o “*gender mainstreaming*” um termo que pode ter diversos significados, quase como o próprio conceito de gênero, que se tornou um grande “coração de mãe”, podendo abarcar as mais diversas questões (CHARLESWORTH, 2005, p. 11; SARDENBERG, 2014, p. 19).

É importante ressaltar, assim, que tanto o conceito de gênero quanto de “*gender mainstreaming*” acabaram sendo utilizados na própria ONU sem que houvesse maior questionamento sobre suas ressignificações institucionais. A definição proposta pelo ECOSOC, por exemplo, acaba presumindo que existe uma simetria nas posições ocupadas por homens e mulheres e que a igualdade de gênero se baseia no tratamento igual para ambos – o que claramente ignora as relações de poder, algo que o conceito de gênero nas ciências sociais buscava discutir.

No caso do “*gender mainstreaming*”, a própria distinção entre sexo e gênero,

¹⁸ “A ONU estipulou que, para que as políticas públicas sejam significativamente reflexivas para as mulheres, a representação política feminina nas Câmaras legislativas não deve ser inferior a 30%. Entretanto, poucos países conseguiram atingir esse índice. A lei das cotas, implementada em várias nações e que permitiu um pequeno crescimento da participação feminina na política, não teve o êxito esperado de estabelecer a paridade entre os gêneros, mas sem dúvida foi uma estratégia importante para garantir a presença das mulheres na política” (MIRANDA; PARENTE, 2014, p. 425-426).



tão cara nos debates feministas, foi omitida, com o conceito de gênero sendo, nesse caso, compreendido como um substituto para o conceito de mulheres. Há, assim, uma clara despolitização do conceito de gênero (CHARLESWORTH, 2005, p. 14-15). Tais questões são reconhecidas até mesmo na ONU, que constatou as dificuldades a serem enfrentadas no sentido de que há realmente diferentes entendimentos do conceito de gênero e da integração das políticas de gênero, com destaque para “(...) a falta de entendimento sobre como as perspectivas de gênero podem ser identificadas e abordadas permanece uma das restrições mais graves¹⁹” (UNITED NATIONS, 2002, p. vi, tradução minha) em conjunto com a identificação do conceito de gênero com mulheres.

A aplicação das políticas do “*mainstreaming*” de forma nacional é, além de tudo, controlada tanto em sua interpretação quanto na aplicação por burocratas e representantes governamentais, o que remonta a um debate e a ressignificações constantes (KROOK; TRUE, 2010, p. 117). Para além, “a disputa das temáticas de gênero nos espaços dos Estados nacionais implica, em muitos momentos, um constante enfrentamento com os valores culturais arcaicos (...), as forças políticas de grupos conservadores e religiosos (...)” (MIRANDA; PARENTE, 2014, p. 427). Mesmo que agências nacionais, com o objetivo de integrar gênero na estrutura do Estado, tenham sido expandidas para a implementação da Plataforma de Pequim, seus orçamentos e seu lugar na estrutura governamental nem sempre são favoráveis para mudanças efetivas.

Assim, tanto a esfera internacional quanto nacional são marcadas por disputas e interesses políticos e econômicos que nem sempre coincidem com as lutas das mulheres. Por mais que diversos Estados tenham se comprometido com o “*gender mainstreaming*” e com a Plataforma de Ação de Pequim (e com outras declarações e convenções, como, por exemplo, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, aprovada pela AG em 1979 (UNITED NATIONS, 1979)), há um longo caminho para a sua implementação pelos Estados.

A ONU e, especialmente, a Comissão sobre o Status da Mulher, continuam a buscar seus objetivos: a Assembleia Geral realizou sessões especiais para discutir os progressos feitos a partir da Plataforma de Ação (Pequim+5 em 2000 e Pequim+10 em 2010, na reunião anual da Comissão) (KROOK; TRUE, 2010, p. 118). Avanços foram feitos no sentido de garantir a inclusão da igualdade de gêneros enquanto Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, por exemplo, mas há, ao longo dos anos 2000, sua promoção enquanto meio de governança e até mesmo um esgotamento da estratégia “*gender mainstreaming*” (MIRANDA; PARENTE, 2014). Há, sobretudo, uma aproximação da estratégia justamente com a perspectiva Mulher e Desenvolvimento no sentido de formulação

¹⁹ Do original: “(...) *lack of understanding of “HOW” gender perspectives can be identified and addressed remains one of the most serious constraints*” (UNITED NATIONS, 2002, p. vi).



de um “discurso integracionista” com a inclusão do gênero nas políticas sem que haja a perturbação das agendas e das práticas costumeiras (JAHAN, 1994 *apud* KROOK; TRUE, 2010, p. 119), o que revela a permanência de práticas que relegam as mulheres a papéis secundários nas estruturas sociais, crescentemente marcadas pelos imperativos neoliberais, pela globalização da economia e pela preponderância do trabalho precário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Longe de esgotar o debate sobre as intersecções entre gênero e desenvolvimento nas Nações Unidas, o presente artigo buscou resgatar, mesmo que sucintamente, o histórico de tal temática, bem como os avanços e entraves. O conceito de gênero, desenvolvido principalmente pelos estudos feministas entre os anos 1960 e 1970, passou a fazer parte do vocabulário das principais agências das Nações Unidas, com destaque para sua utilização pela Comissão sobre o Status da Mulher e pela cristalização da perspectiva “*gender mainstreaming*” a partir da Plataforma de Ação de Pequim.

O artigo buscou resgatar como o conceito de gênero transformou os trabalhos da ONU principalmente no campo do desenvolvimento, ressaltando sobretudo a importância de seu caráter relacional e sua interseccionalidade com elementos como raça, classe, idade, etc, o que foi essencial para a evolução dos programas e políticas crescentemente orientados a levar em consideração tais elementos. Inúmeros avanços foram realizados pela ONU e pela sua Comissão sobre o Status da Mulher, mas o artigo também buscou ressaltar as problemáticas existentes por trás da apropriação do conceito de gênero e suas ressignificações decorrentes, que chegam até mesmo a marginalizar todo o debate por trás do conceito de gênero. Além dos entraves teóricos, tem-se também desafios para a prática, especialmente a partir do “*gender mainstreaming*”:

por mais que seja uma ferramenta inovadora para a gestão pública e para os projetos de igualdade entre os gêneros, a dificuldade de implementação evidencia que a ação dos governos nos seus espaços jurisdicionais caminha em direção oposta aos acordos firmados nas arenas internacionais (...) (MIRANDA; PARENTE, 2014, p. 429).

Forma-se, assim, um cenário dual, com os Estados e as Nações Unidas atuando na constituição de compromissos em prol da inclusão da perspectiva de gênero em diversas instâncias e a real implementação das políticas integradoras de gênero nos Estados. Os desafios intelectuais e materiais para a promoção da igualdade de gênero, portanto, ainda são inúmeros e precisam ser repensados



constantemente na articulação entre o movimento feminista, a academia, os Estados e as organizações internacionais.

REFERÊNCIAS

- BUNCH, C. Women and Gender. In: DAWS, S.; WEISS, T. (eds.). **The Oxford Handbook on the United Nations**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 1-11.
- CHARLESWORTH, H.; CHINKINE, C. The creation of UN Women. In: **Regulatory Institutions Network (RegNet) Research Paper**, n. 2013/7, Canberra: Australian National University, 2011, p. 1-37.
- CHARLESWORTH, H. Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations. **Harvard Human Rights Journal**, v. 18, p. 1-18, 2005.
- CUENCA, E. C. Gender Mainstreaming and Human Rights. **Journal of Literature and Art Studies**, v. 5, n. 10, p. 917-929, 2015.
- KROOK, M.; TRUE, J. Rethinking the life cycles of international norms: the United Nations and the global promotion of gender equality. **European Journal of International Relations**, n. 18, p. 103-127, 2010.
- MIRANDA, C.; PARENTE, T. Plataforma de Ação de Pequim, avanços e entraves ao gender mainstreaming. **Revista OPSIS**, v. 14, n. 1, p. 415-430, 2014.
- MOLYNEUX, M. Mobilization without Emancipation? Women's interests, the State, and Revolution in Nicaragua. **Feminist Studies**, v. 11, n. 2, p. 227-254, 1985.
- NICHOLSON, L. Interpretando o gênero. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 9-43, 2000.
- ONU MULHERES. "Conferências Mundiais da Mulher". In: **Website oficial da ONU Mulheres Brasil**. 2017. Disponível em:
<<http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>>. Acesso em 30 dez. 2017.
- PISCITELLI, A. Gênero: a história de um conceito. In: ALMEIDA, Heloisa B.; SZWAKO, José E. (orgs.) **Diferenças, igualdade**. São Paulo: Berlendis & Vertecchia, 2009, p. 116-149.
- RAZAVI, S.; MILLER, C. From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse. **Occasional Paper 1**, United Nations Research Institute for Social Development (UNDP), 1995.
- RUBIN, G. The Traffic in Women: Notes on the "Political Economy" of Sex". REITER, Rayna R. (org.) **Toward an Anthropology of Women**. New York: Monthly Review Press, p. 157-210, 1975.



SAFFIOTTI, H. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SARDENBERG, C. Migrações perigosas: as (des)aventuras semânticas do conceito de gênero nos projetos e políticas para mulheres no Brasil. GONÇALVES, Eliane; VANNUCHI, Maria Lúcia; TRÓPIA, Patrícia; TOSTA, Tania (orgs.) **Iguais? Gênero, trabalho e lutas sociais**. Goiânia: Editora da PUC Goiás, p. 19-48, 2014.

SCOTT, J. Gender: a useful category of historical analyses. In: SCOTT, Joan. **Gender and the politics of history**. New York: Columbia University Press, 1989.

UN WOMEN WATCH. "Short history of the Commission on the Status of Women". In: **Website oficial da UN Women Watch**. 2000. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/CSW60YRS/CSWbriefhistory.pdf>>. Acesso em 29 out. 2017.

UN WOMEN WATCH. "Important concepts underlying gender mainstreaming". In: **Website oficial da UN Women Watch**. 2001. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/factsheet2.pdf>>. Acesso em 29 out. 2017.

UNITED NATIONS. Charter of the United Nations. **The United Nations**. 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html>>. Acesso em 28 dez. 2017.

UNITED NATIONS. "1944-1945: Dumbarton Oaks and Yalta". In: **Website oficial das Nações Unidas**, 2017 a. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/history-united-nations-charter/1944-1945-dumbarton-oaks-and-yalta/index.html>>. Acesso em 9 set. 2017.

UNITED NATIONS. "1945: San Francisco Conference". In: **Website oficial das Nações Unidas**, 2017 b. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/history-united-nations-charter/1945-san-francisco-conference/index.html>>. Acesso em 9 set. 2017.

UNITED NATIONS. Gender mainstreaming: an overview. **New York: Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women**, 2002. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf>>. Acesso em 29 out. 2017.

UNITED NATIONS. **Beijing Declaration and Platform for Action**. Pequim, 15 de setembro de 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>>. Acesso em 29 out. 2017.

UNITED NATIONS. **Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women**. New York, 18 de dezembro de 1979. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm#intro>>. Acesso em 29 out. 2017.



UNITED NATIONS. **Report of the Economic and Social Council for 1997**. A/52/3, 18 de setembro de 1997. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/52/plenary/a52-3.htm>>. Acesso em 4 jan. 2018.

WILLIAMS, S.; SEED, J.; MWAU, A. **Manual de formação em gênero da OXFAM**. Recife: SOS Corpo, Gênero e Cidadania: OXFAM, 1999.

Recebido em 14/09/2018

Aprovado em 12/12/2018



ANÁLISE DE EXPERIÊNCIA EDUCACIONAL NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA SEGUNDO O MODELO DE COMUNIDADE DE INQUIRIÇÃO

ANALYSIS OF EDUCATIONAL EXPERIENCE IN DISTANCE EDUCATION ACCORDING TO THE INQUIRY COMMUNITY MODEL

Marcelo Oliveira Basso*
Martha Kaschny Borges**
Carlos Alberto da Silva Mello***

RESUMO

O artigo teve como finalidade investigar a possível associação entre a aprendizagem on-line desenvolvida e algumas variáveis estruturais que compõem o currículo de um curso de Formação Continuada na modalidade de Educação a Distância (EAD) e oferecido por uma instituição federal de ensino superior pública. Ao analisar a estrutura curricular foi selecionada doze variáveis que relacionam-se com o modelo de Comunidade de Inquirição (Community of Inquiry - CoI) o qual fornece subsídios e metodologias para o estudo da aprendizagem online, avaliando a experiência educacional através de três elementos – a presença social; a presença cognitiva; e a presença de ensino (GARRISON, ARBAUGH, 2007). A pesquisa, de cunho quantitativo, do tipo estudo de caso, utilizou a técnica estatística de correlação de Spearman (ρ) para a análise dos dados (MARTINS, 2008; SMAILES, 2002). Foram analisados 481 questionários respondidos pelos alunos, de três turmas que concluíram o curso no ano de 2017, de um total de 600 vagas oferecidas. Como resultado, verificou-se que as variáveis utilizadas apresentaram coeficientes de correlação de Spearman (ρ) entre 0,366 e 0,737. Foi possível identificar que a turma que apresentou as associações mais elevadas entre o nível de aprendizagem e as variáveis estruturais foi lecionada por docentes que possuem formação específica na área de tecnologias. Através dos resultados obtidos também é possível identificar quais foram as variáveis que mais contribuíram para a efetivação da aprendizagem dos sujeitos que realizaram o curso na modalidade a distância. Dentre elas, destaca-se a variável “Metodologia”, “Estrutura Curricular”, “Ambiente Virtual”, e a variável “Teoria na Prática” como variáveis com maior associação com a aprendizagem. E as variáveis que merecem atenção devido ao fraco nível de associação com a variável “Aprendizagem”, são: “Linguagem”, “Qualidade do Material Didático”, e a variável “Disponibilidade Docente”.

Palavras-chave: Comunidade de Inquirição; Aprendizagem On-line; Associação; Educação a Distância; Tecnologias Digitais.

ABSTRACT

The article aimed to investigate the possible association between the developed online learning and some structural variables that make up the curriculum of a Continuing Education course in Distance Education (EAD) and offered by a federal institution of public higher education. After analyzed the curricular structure, we selected twelve variables that relate to the Community of Inquiry (CoI) model which provides subsidies and methodologies for the study of online learning, evaluating the educational experience through three elements - the social presence; the cognitive presence; and the teaching presence (GARRISON, ARBAUGH, 2007). The quantitative research, of the type of case study, used Spearman's statistical correlation technique (ρ) for data analysis (MARTINS, 2008; SMAILES, 2002). We analyzed 481 questionnaires answered by the students, from three classes that concluded the course in 2017, from 600 vacancies offered. As a result, it was verified that the variables used had Spearman correlation coefficients (ρ) between 0.366 and 0.737. It was possible to identify that teachers who have specific training in the technologies area taught the group that presented the highest associations between the level of learning and the structural variables. Through the founded results, it is also possible to identify which were the variables that contributed most to the effectiveness of the learning of the subjects who took the course in the distance modality. Among them, the variable "Methodology", "Curricular Structure", "Virtual Environment" and "Theory in Practice" as variables with greater association with learning. Moreover, the variables that deserve attention due to the low level of association with the variable "Learning" are: "Language", "Quality of Didactic Material", and the variable "Availability of Teachers".

Keywords: Community of Inquiry; On-line Learning; Association; Distance Education; Digital Technologies.

* Mestrando em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC/ESAG) – Florianópolis/SC. E-mail: basso.marcelooliveira@gmail.com

** Doutora em Educação – Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC/FAED) – Florianópolis/SC. E-mail: martha.borges@udesc.br

*** Mestre em Engenharia de Produção – Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC/CERFEAD) – Florianópolis/SC. E-mail: carlos.mello@ifsc.edu.br



1 INTRODUÇÃO

A convergência tecnológica e a cultura digital são características próprias da sociedade contemporânea e desafiam professores e alunos a construir processos de ensino-aprendizagem que instigam a colaboração, a inovação, o compartilhamento e a coletividade (JENKINS, 2009). Neste contexto, marcado pela presença das Tecnologias Digitais – TD, a Educação a Distância – EAD assume novas configurações ao explorar o potencial comunicacional e de interatividade que essas tecnologias são capazes de proporcionar ao estudante e aos docentes, visando o desenvolvimento de novas competências cognitivas. Assim, a EAD é caracterizada por Kearsley e Moore (2007, p. 02) como um 'aprendizado planejado' que se dá normalmente em um lugar diferente do local de ensino, requerendo técnicas especiais de criação, de implementação, de acompanhamento e de avaliação dos cursos.

Nesse sentido, a exploração da educação online como método de ensino utilizado pelas instituições apresenta-se como campo de pesquisa para a área educacional e acadêmica. Logo, o modelo da Comunidade de Inquirição (Community of Inquiry - Col) foi desenvolvido para orientar as práticas e pesquisas sobre a aprendizagem online (GARRISON; ARBAUGH, 2007). Conforme os mesmos autores, o Col descreve a aprendizagem on-line como um processo colaborativo apoiada por três elementos essenciais, tais como: a presença social, presença de ensino e presença cognitiva; que trabalham em conjunto para facilitar o pensamento crítico e aprendizagem.

Em estudos recentes, o modelo da Comunidade de Inquirição – Col tem sido usado para analisar a educação online através de experiência educacional em diversos contextos, os quais destacam-se: a aprendizagem online via coaching (STENBOM, JANSSON, MALIN, 2016); examinar cursos online de tecnologia educacional em nível de pós-graduação (LAMBERT, FISHER, 2013); projetar a estrutura e orientação de processos de aprendizagem no contexto educacional on-line chinês (FENG, XIE, LIU, 2017); investigar a experiência e-learning em estudos de física (BAUTISTA, 2013); examinar o papel da discussão on-line nas experiências de aprendizagem e avaliar o tempo de aprendizado, satisfação e realização dos alunos (CHO, TOBIAS, 2016); a utilização de E-tivities para a criação do aprendizado online via blog (WRIGHT, 2014); investigar as relações entre os fatores da Comunidade de Inquirição e a aprendizagem online e através da correlação e da regressão múltipla determinar a validade preditiva das variáveis estudantis utilizadas (ROCKINSON, WENDT, WIGHTING, NISBET, 2016); e como a estrutura da Col pode ser usada para caracterizar a experiência educacional de professores em ambientes de ensino à distância (KAUL, AKSELA, WU, 2018).

Assim, a pesquisa em tela, utilizando o modelo da Comunidade de Inquirição (Community of Inquiry - Col) desenvolvido por Garrison, Anderson e Archer (2000), se propôs a investigar uma possível associação entre a aprendizagem construída por acadêmicos de um curso de Formação Continuada na modalidade Educação a

Distância (EAD) e as variáveis estruturais curriculares do referido curso. De forma a identificar quais são as variáveis mais relevantes para a efetivação da aprendizagem dos sujeitos. Ao analisarmos a estrutura curricular foram selecionadas doze variáveis que relacionam-se com o modelo de Comunidade de Inquirição (Community of Inquiry - Col).

Para a análise dos dados utilizou-se a técnica estatística de correlação de Spearman (ρ) (MARTINS, 2008; SMAILES, 2002). No total, foram analisados 481 questionários respondidos pelos alunos, de três turmas que concluíram o curso no ano de 2017, de um total de 600 vagas oferecidas.

O artigo é composto por quatro partes. A primeira parte apresenta um resgate bibliográfico sobre o modelo da Comunidade de Inquirição (Community of Inquiry - Col) (GARRISON, ARBAUGH, 2007). A segunda parte discute sobre a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa. A terceira parte expõem a análise dos resultados e, por fim, a quarta parte destaca as conclusões obtidas a partir desta pesquisa.

2. A COMUNIDADE DE INQUIRIÇÃO – COI

O modelo da Comunidade de Inquirição foi desenvolvido para orientar as práticas e pesquisas sobre a aprendizagem online. O modelo é composto por três dimensões de análise – a presença social; a presença de ensino; e a presença cognitiva; e por categorias e indicadores que fornecem direcionamento às pesquisas sobre a aprendizagem online (GARRISON, ARBAUGH, 2007), retratadas na Figura 1.

FIGURA 1: Modelo da Comunidade de Inquirição



Fonte: Garrison e Arbaugh, 2007, pg. 3.



Os autores definem ainda, categorias e indicadores que compõem cada um dos três elementos do modelo da Comunidade de Inquirição, conforme é possível visualizar no Quadro 1:

Quadro 1: Elementos, Categorias e Indicadores da Comunidade de Inquirição

ELEMENTOS	CATEGORIAS	INDICADORES
Presença Social	Comunicação Aberta Coesão do Grupo Expressão Afetiva	Expressão Livre Encoraja à Colaboração <i>Emoticons</i>
Presença Cognitiva	Evento Desencadeador Exploração Integração Resolução	Sentimento de Perplexidade Partilha de Informações Conectando Ideias Aplicação de Novas Ideias
Presença de Ensino	Desenho e Organização Facilitação do Discurso Ensino Direto	Definindo Currículo e Métodos Partilhando Significado Pessoal Focando a Discussão

Fonte: Garrison e Arbaugh, 2007, pg. 3.

A Presença Social na aprendizagem online relaciona-se com a capacidade que os alunos possuem de se fazerem presente como “pessoais reais” no ambiente em que a comunicação está sendo mediada. “O propósito da presença social num contexto educacional é criar as condições para a investigação e para a interação de qualidade (discussões reflexivas e com um fio condutor) para alcançar gratificantes objetivos educacionais colaborativamente” (GARRISON, ARBAUGH, 2007, p. 6)

Os autores reforçam que a Coesão do Grupo é um fator determinante para que as interações ocorridas durante as discussões alcancem a qualidade esperada. A coesão na Presença Social requer foco intelectual e respeito entre os participantes. Conseqüentemente, a Coesão do Grupo está associada aos resultados desejados e com a satisfação dos alunos em relação ao processo de aprendizagem.

Dessa forma, faz-se necessário o desenvolvimento de atividades e trabalhos colaborativos para ampliar a presença social e um sentimento de comunidade, e assim, tornar possível que os alunos se beneficiem das perspectivas dos outros participantes.

Segundo Garrison e Arbaugh (2007), a partir da Presença Social é possível promover o aumento da sociabilidade e a interação torna-se um fator determinante para o desenvolvimento da Presença Cognitiva.

A Presença Cognitiva refere-se ao desenvolvimento efetivo da inquirição no ambiente de aprendizagem online baseado na exploração, integração e aplicação/resolução de forma prática e deliberada de problemas ou questões pertinentes (GARRISON, ARBAUGH, 2007).

Assim, a prática da Presença Cognitiva inicia-se na identificação do problema para, posteriormente, explorá-lo por meio do discurso e de forma crítica, tanto individualmente quando coletivamente. Reveja esta frase... Assim, os alunos tornam-se capazes de criar significados sobre os assuntos discutidos, de forma a viabilizar a



aplicação do conhecimento adquirido, por meio da resolução de problemas ou questões nos cenários apresentados. Reveja este paragrafo, esta confuso...

Para que os grupos se tornem produtivos, eles precisam de objetivos claros e de tempo definido para a realização das atividades. Portanto, o professor deverá estar preparado para fornecer direção e facilitação por meio de informações pertinentes e cruciais para tornar possível o desenvolvimento da conversação e da coesão do grupo para o alcance dos objetivos propostos (GARRISON, ARBAUGH, 2007).

Haja vista a necessidade das interações sociais nos ambientes virtuais de aprendizagem e o aprofundamento adequado dos conteúdos abordados, faz-se necessário a Presença de Ensino para que a aprendizagem online ocorra efetivamente. Os autores descrevem a Presença de Ensino “como sendo a concepção, facilitação e direcionamento de processos cognitivos e sociais, com o objetivo de alcançar resultados de aprendizagem com significado pessoal e com valor educacional” (GARRISON, ARBAUGH, 2007, p. 10).

Confirme Garrison e Arbaugh (2007), as três categorias que compõem a Presença de Ensino – Desenho e Organização, Facilitação do Discurso e Ensino Direto; também são fatores que afetam diretamente a aprendizagem, o sentimento de comunidade desenvolvido e a satisfação dos estudantes.

Assim, o planejamento da estrutura do curso, o desenvolvimento adequado dos processos de ensino a serem utilizados e a criação das atividades que deverão ser desenvolvidas pelos alunos, são aspectos que precisam ser considerados pelos docentes. Segundo Garrison e Arbaugh (2007, p.10 apud SWAN, 2004, 2003), estas atividades “são particularmente importantes porque descobriu-se que uma estrutura do curso clara e consistente que apoie formadores empenhados e discussões dinâmicas é o indicador mais consistente do sucesso dos cursos online”.

A facilitação do discurso ocorre a partir do contato frequente entre alunos e professores e a cooperação mútua visa o desenvolvimento das capacidades do grupo na tomada de decisões em nível individual e coletivo. A reciprocidade entre os envolvidos é um importante aspecto para a eficácia do ensino online (GARRISON, ARBAUGH, 2007).

A liderança formadora, ou seja, o professor que é responsável por aplicar o Ensino ou Instrução Direta não assume o mero papel de facilitador do discurso, ele também deve fornecer fontes de informação, direcionar as discussões úteis e diagnosticar comentários errôneos a fim de se promover uma compreensão exata do contexto em análise. Garrison e Arbaugh (2007, p.11), reforçam que “as responsabilidades do formador são facilitar a reflexão e o discurso, através da apresentação de conteúdo, usando vários meios de avaliação e de retorno. É crucial um retorno explanatório”.

Logo, “a facilitação apoia o diálogo com o mínimo de moldagem da discussão. Discurso, por outro lado, é inquirição disciplinada que requer um professor experiente, que tem de gerir o avanço da discussão de um modo colaborativo-construtivo (ou seja, direção)” (GARRISON, ARBAUGH, 2007, p.13).



Portanto, utilizou-se o modelo da Comunidade de Inquirição desenvolvimento por Garrison, Anderson e Archer (2000) para investigar as possíveis associações com a aprendizagem e identificar quais foram as variáveis mais relevantes para a efetivação da aprendizagem dos sujeitos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracteriza-se como descritiva por retratar a realidade a partir das variáveis em estudo (GIL, 2008). Em relação à abordagem, o estudo é quantitativa por utilizar a técnica estatística de correlação de Spearman (ρ) para a análise dos dados e caracteriza-se como estudo de caso, por analisar os aspectos de uma questão específica, fazendo o uso de fonte documental fornecida pela IFSC – Cerfead e questionário aberto com um docente envolvido diretamente no curso de Formação Continuada analisado.

O curso de Formação Continuada em Educação a Distância: tutoria e mediação pedagógica é oferecido pelo Centro de Referência em Formação e Educação a Distância (Cerfead) do IFSC, possui carga horária de 60 horas e tem como objetivo principal a formação continuada de profissionais da educação para atuarem como tutores de cursos de Educação a Distância (EaD), primando pela mediação pedagógica. Foram analisados 481 questionários respondidos pelos alunos, de três turmas que concluíram o curso no ano de 2017, de um total de 600 vagas oferecidas.

Quadro 2: Variáveis Estruturais Associadas à Aprendizagem

Elementos	Variáveis Estruturais	Notas Explicativas sobre as variáveis
Presença Social	Práticas Avaliativas	Utilização de práticas avaliativas que valorizam a reflexão e a solução de problemas mais do que a memorização de dados e fatos.
	Interação Docente	Contato/Interação docente realizado no curso.
Presença Cognitiva	Teoria na Prática	Articulação da teoria com a prática.
	Relevância e Aplicação	Relevância e aplicação do conteúdo estudado durante o curso.
Presença de Ensino	Estrutura Curricular	Aspectos de acessibilidade e mecanismos de familiarização com a EaD.
	Metodologia	Metodologia com estratégias de ensino inovadoras que privilegiam o desenvolvimento de capacidades críticas e reflexivas dos estudantes.
	Qualidade do Material Didático	Material didático com qualidade e aprofundamento necessário.
	Recursos Audiovisuais	Recursos audiovisuais utilizados.
	Ambiente Virtual	Apresentação do ambiente virtual utilizado.
	Sequência Lógica	Organização e sequência lógica nos conteúdos ministrados.
	Disponibilidade Docente	Oportunidades de questionamento e disponibilidade para esclarecer as dúvidas dos alunos.
Linguagem	Linguagem clara e respeitando as especificidades do curso.	

Fonte: Elaborado pelos Autores (2018).



Aos alunos que finalizaram o curso foi solicitado o preenchimento de uma avaliação geral do mesmo, baseado no currículo do curso, como condição para solicitação do certificado de conclusão. E a partir dos itens que constituem o questionário utilizado pelo IFSC para avaliar o curso oferecido, foram identificadas as variáveis que serviram como referência para a análise desenvolvida na presente pesquisa. Dessa forma, o artigo visa avaliar a associação entre a aprendizagem desenvolvida pelos alunos e as variáveis estruturais do curso de qualificação.

Conforme é possível visualizar no Quadro 2, a partir da teoria desenvolvida sobre o modelo de Comunidade de Inquirição, elaborou-se um quadro para apresentar as variáveis estruturais que foram associadas à aprendizagem, suas respectivas notas explicativas e as aplicações conforme cada um dos elementos que compõem o modelo do COI.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com a finalidade de observar a relação da variável “Aprendizagem” com as demais variáveis apresentadas, foram realizadas análises dos coeficientes de correlação de Spearman (ρ) que indicam o nível de associação entre as variáveis consideradas. A Tabela 1 apresenta os resultados dos coeficientes de Spearman (ρ) respectivas a cada uma das variáveis.

Tabela 1: Coeficientes de correlação de Spearman (ρ) relacionados a variável “Aprendizagem”.

Coeficiente de Correlação – Rho de Sperman	Turma: Março a Maio (2017) Aprendizagem	Turma: Maio a Junho (2017) Aprendizagem	Turma: Agosto a Outubro (2017) Aprendizagem
Estrutura Curricular	0,600**	0,674**	0,732**
Teoria na Prática	0,561**	0,677**	0,724**
Metodologia	0,605**	0,677**	0,724**
Qualidade Material Didático	0,505**	0,659**	0,691**
Ambiente Virtual	0,586**	0,601**	0,737**
Interação Docente	0,553**	0,563**	0,563**
Recursos Audiovisuais	0,490**	0,632**	0,553**
Relevância e Aplicação	0,512**	0,593**	0,598**
Linguagem	0,497**	0,561**	0,531**
Disponibilidade Docente	0,528**	0,431**	0,366**
Práticas Avaliativas	0,478**	0,581**	0,566**
Sequência Lógica	0,527**	0,707**	0,698**

** .Correlação é significativa no nível 0,01 (2-tailed)

Fonte: Elaborado pelos Autores (2017)



As associações entre a variável “Aprendizagem” e as demais variáveis apresentaram coeficientes de correlação de Spearman (ρ) entre 0,366 e 0,737. Este resultado mostra que as associações entre as variáveis oscilam positivamente entre associações fracas, médias e fortes. Conforme Martins (2008) e Smailes (2002), o coeficiente de Spearman (ρ) varia entre -1 e 1, assim, quanto mais próximo estiver destes extremos, maior será a associação entre as variáveis. Havendo correlação com sinal negativo significa que as variáveis variam em sentido contrário.

Ao analisar as variáveis, isoladamente, observa-se que as mesmas possuem valores de associação mais elevados ou inferiores aos valores observados nas demais turmas. Visto que, que cada turma foi lecionada por diferentes profissionais da área da educação, mesmo usando a mesma metodologia, o mesmo material didático e a mesma plataforma, infere-se que a forma como cada profissional aborda e explora os conteúdos apresentados é reflexo de suas formações.

Observa-se que a turma de Agosto a Outubro (2017), ao realizar um comparativo com as demais turmas, apresentou as correlações mais significantes em 58% das variáveis analisadas, ou seja, das 12 variáveis apresentadas, a turma de Agosto a Outubro (2017), possui as 7 variáveis com maiores correlações com a “Aprendizagem”. Neste sentido, identificou-se por meio da entrevista com o docente envolvido no desenvolvimento do curso que o predomínio de altas correlações relaciona-se à formação específica na área de tecnologias dos docentes atuantes na respectiva turma. Portanto, a formação na área de tecnologias parece promover maior conhecimento e habilidades para lidar com o ambiente virtual no qual o curso foi desenvolvido e explorar o conteúdo de forma mais didática e eficiente.

Analisando os resultados é possível observar a efetividade da metodologia utilizada pelo IFSC – CERFEAD, visto que a variável “Metodologia” é a única destacada, nas três turmas avaliadas, entre as variáveis com maiores correlações com a “Aprendizagem”.

Segundo Konrath, Tarouco e Behar (2009), metodologias de ensino pautados no uso das tecnologias da informação e comunicação permite aos professores vivenciarem diferentes maneiras de mediar as situações de ensino e aprendizagem, além de possibilitar a criação de novos e diversificados procedimentos didáticos para a oferta de cursos na modalidade a distância.

A variável “Estrutura Curricular” destaca-se entre as variáveis com maiores correlações com a variável “Aprendizagem” em duas das três turmas analisadas - turma de Março/Maio e na turma de Agosto/Outubro.

O objetivo da Estrutura Curricular é o de formação, ou seja, busca-se familiarizar o aluno com os métodos utilizados e as formas de trabalho a serem desenvolvidas. Nesse sentido, usam-se referências de autores para ilustrar a maneira como dever ser analisado determinado assunto ou obra filosófica. (LAASER, 1997).

Evidentemente, faz-se o uso de estratégias de formação, utilizando autores e temas com relevância histórica nos assuntos fundamentais, de modo a proporcionar ao



aluno uma compreensão ampla e aprofundada sobre os assuntos em discussão (PELANGE, 2009).

A variável “Teoria na Prática” também destaca-se entre as variáveis com maiores correlações com a variável “Aprendizagem” em duas das três turmas analisadas - turma de Maio/Junho e na turma de Agosto/Outubro.

Segundo Konrath, Tarouco e Behar (2009), para que a aprendizagem realmente aconteça e seja significativa o uso das tecnologias são utilizadas como forte aliadas no processo de ensino-aprendizagem e em relação a aplicação e interpretação da teoria na prática. Dessa forma, “pressupõe que o professor assuma um novo papel no processo de ensino-aprendizagem no qual ele media as interações do aluno com o objeto de estudo/conhecimento” (KONRATH; TAROUCO; BEHAR, 2009, p.2).

A variável “Ambiente Virtual” também destaca-se entre as variáveis com maiores correlações em duas das três turmas analisadas - turma de Março/Maio e na turma de Agosto/Outubro.

Para atender as demandas atuais, as tecnologias digitais oferecem uma gama de ferramentas que possibilitam à EaD uma maior aproximação entre professores, alunos e equipe de acompanhamento de curso. Dentre elas existem ferramentas de entrega de conteúdos e ferramentas de interação, como: fórum, chat, envio de mensagem, entre outras (MORAN, 2002; VALENTE, MORAN, 2011). Desta forma, o AVA possibilita construções conjuntas de aprendizagem, onde os participantes podem interagir diariamente independente do lugar geográfico em que se encontram. (MORAN, 2002)

Conforme Marinho e Silva (2012), uma das ferramentas mais usadas é o fórum, que é um espaço discursivo de natureza essencialmente dialógica, o qual contribui para ampliar as interações e relações, favorecendo o processo de aprendizagem. Entretanto, para alcançar tais objetivos, a forma dialógica deve estar sempre presente. Para Pelange (2009, p.383) “o fórum é um recurso didático que pode complementar aspectos de conteúdo, pode incentivar a discussão e o aprofundamento de aspectos relacionados aos tópicos abordados, pode registrar experiências, entre outros”.

A variável “Linguagem” é a única destacada, nas três turmas avaliadas, entre as variáveis com menores correlações com a “Aprendizagem”.

Sobre a temática da linguagem utilizada, Oliveira (2008) afirma que a função do docente virtual transforma o professor indivíduo em professor coletivo. Para o desenvolvimento adequado dos projetos educacionais em EAD é necessário uma equipe de trabalho formada por profissionais de distintas áreas de atuação - webdesigner, programador, designer instrucional, especialista em conteúdo, especialista em linguagem audiovisual, roteirista, pedagogo, psicólogo e outros.

Baseada no princípio dialógico de Morin (2015), a linguagem dialógica é fundamental no processo educativo pois permite o diálogo entre Educador, Educandos e Objetos do Conhecimento, a partir do compartilhamento das diferentes formas de compreensão e interpretação da realidade. Nesse contexto, é necessário que educador e educandos se abram para a realidade dos sujeitos que buscam o crescimento e a



conquista de novos conhecimentos, estabelecendo um diálogo mediado pelas tecnologias.

As variáveis “Qualidade do Material Didático” e “Disponibilidade Docente” também destacam-se entre as variáveis com menores correlações com a variável “Aprendizagem” em duas das três turmas analisadas - turma de Março/Maio e na turma de Agosto/Outubro.

A implementação da EAD requer uma equipe multidisciplinar destinada para a produção de materiais didáticos. Dessa forma, além do professor conteudista, que é o professor titular responsável por determinada unidade curricular, outros profissionais, como já mencionados acima, são necessários para que os materiais apresentem dialogicidade e interatividade e para que viabilizem uma aprendizagem colaborativa entre os alunos.

Conforme mencionado pelo docente entrevistado, os professores possuem autonomia para contribuir com atualizações no material didático utilizado, porém é necessário obter aprovação do grupo pedagógico com relação as contribuições propostas e, posteriormente, aguardar que sejam realizadas as atualizações na plataforma pelos técnicos e designers responsáveis pela manutenção da ferramenta de ensino utilizada.

É importante destacar que, dependendo da cultura institucional e também do modelo pedagógico, as funções desempenhadas pelo corpo docente e/ou até mesmo as suas denominações podem sofrer alterações. Entre os autores que tratam dessa temática, destaca-se Carvalho (2007); Moran (2002); e Litto e Formiga (2008) os quais descrevem de forma detalhada as diferentes funções que os docentes podem exercer no âmbito da educação a distância.

O professor conteudista e/ou autor é responsável pela produção do material didático de uma determinada unidade curricular. O professor titular ou professor formador é quem acompanha e operacionaliza a disciplina durante o período em que ela está disponível no ambiente virtual. O professor mediador é aquele que realiza o processo de tutoria e mediação pedagógica. E à docência compartilhada, que compreende a partilha de uma unidade curricular ou curso entre docentes e outros atores que podem colaborar no planejamento e na oferta do curso, como os tutores.

Portanto, trata-se de um trabalho colaborativo entre os partícipes da equipe multidisciplinar que certamente (re)significa o processo de ensinar e aprender na modalidade EaD, possibilitando o desenvolvimento de diferentes saberes entre os participantes.

Segundo GARRISON e ARBAUGH (2007, p. 9), “o papel dos instrutores em cultivar a presença cognitiva é significativo tendo em conta o modo como estruturam quer o conteúdo do curso quer a interação dos participantes”. E os autores destacam também como consequência do papel do tutor o nível de inquirição e aprofundamento que será desenvolvido pelos alunos. De forma que faz-se necessário solicitar a participação dos alunos em aplicações práticas, baseadas em resoluções de problemas ou estudo de caso, para que as discussões progridam até à fase de síntese e resolução.



Com relação a variável “Disponibilidade Docente”, o docente entrevistado salientou que o número insuficiente de docentes e técnicos administrativos disponíveis para auxiliar no desenvolvimento do curso e atendimento aos alunos gera um excessivo volume de trabalho que, conseqüentemente, inibe a disponibilidade do professor para esclarecer todas as dúvidas e questionamentos dos alunos referentes aos cursos ofertados. Frequentemente, os docentes são solicitados a desenvolverem atividades administrativas internas para que seja possível ocorrer a continuidade das funções administrativas da instituição.

5 CONCLUSÃO

De um total de doze (12) variáveis analisadas foi possível identificar as variáveis mais significativas para a aprendizagem dos alunos bem como identificar questões relacionadas ao curso que necessitam de atenção especial, pois podem influenciar negativamente no alcance dos objetivos que o curso se propõe.

As associações entre a variável “Aprendizagem” e as demais variáveis apresentaram coeficientes de correlação de Spearman (ρ) entre 0,366 e 0,737. Este resultado mostra que as associações entre as variáveis oscilam entre associações positivas com níveis fracos, médios e fortes.

Dessa forma, o curso analisado teve como variáveis mais produtivas para a efetivação da aprendizagem, a variável “Metodologia”, ao utilizar métodos ativos de ensino-aprendizagem que privilegiam o desenvolvimento de capacidades críticas e reflexivas dos estudantes; a variável “Estrutura Curricular”, reforçando a necessidade de um planejamento adequado da estrutura curricular com mecanismos didáticos-pedagógicos; a variável “Ambiente Virtual”, fornecendo um ambiente virtual acessível e dinâmico; e a variável “Teoria na Prática”, na qual refere-se a capacidade de articulação da teoria com a prática.

E as variáveis que merecem atenção devido ao fraco nível de associação com a variável “Aprendizagem”, são: “Linguagem”, sendo necessário estabelecer uma linguagem clara e respeitando as especificidades do curso; “Qualidade do Material Didático”, apresentar materiais didáticos com aprofundamento e qualidade que proporcionem apoio ao estudo, oferecendo condições para o desenvolvimento da aprendizagem dos alunos; e “Disponibilidade Docente”, proporcionar oportunidades de questionamento e disponibilidade para esclarecer as dúvidas dos alunos.

Além dos aspectos já mencionados, a formação e preparação dos docentes é um fator de grande influência na aprendizagem dos alunos. A formação na área de tecnologias proporciona maior conhecimento e habilidades para lidar com o ambiente virtual no qual o curso foi desenvolvido e auxilia no momento de explorar e aplicar o conteúdo de forma didática e eficiente.

E o número insuficiente de docentes e técnicos administrativos disponíveis para auxiliar no desenvolvimento do curso e atendimento aos alunos também foi identificado como um dos fatores que afetam negativamente o nível de aprendizagem.



Numa perspectiva educativa, no que tange a categoria Presença de Ensino, a distinção entre Facilitação do Discurso (nível de contato entre professores e alunos e sobre a reciprocidade e a cooperação entre os mesmos) e a Instrução Direta (a função do professor em apresentar fontes de informações adequadas, direcionar as discussões para o alcance dos objetivos educacionais e realizar comentários e feedback para uma compreensão correta sobre o assunto visando elevar o nível de conhecimento dos alunos) é uma importante distinção para auxiliar na identificação dos momentos adequados em que os docentes e técnicos administrativos devem atuar para não ocorrer conflitos ou desvios de função.

As ferramentas de interação dentro dos ambientes virtuais de ensino favorecem o processo educativo, incentivam a discussão e o aprofundamento de aspectos relacionados aos tópicos abordados, registram experiências e auxiliam nos desdobramentos de dúvidas e questionamentos. Nesse sentido, Valente e Moran (2011) destacam o benefício da utilização de metodologias com estratégias de ensino inovadoras – como o modelo híbrido online colaborativo, o qual faz uso de plataformas com recursos integrados, audiovisuais e interativos.

Conforme Garrison e Arbaugh (2007), proporcionar um ambiente educacional que permita a interação online entre os alunos e o desenvolvimento de trabalhos colaborativos é primordial para uma inquirição produtiva e para a efetividade da Presença Cognitiva – momento em que ocorre a apresentação adequada dos tópicos para desenvolvimento e exploração dos estudantes, incentivando a prática de discursos e reflexões críticas para a construção de novos significados e conhecimentos a partir das ideias apresentadas.

REFERÊNCIAS

BAKHTIN, Mikhail Mikhailovitch. **Marxismo e Filosofia da Linguagem: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem**. 9ª. Ed., São Paulo: Hucitec, 1999.

BAUTISTA, Romiro G.. The Reciprocal Determinism of Online Scaffolding in Sustaining a Community of Inquiry in Physics. **Journal of Technology and Science Education**, 2013, Vol.3(2), p.89-97.

CARVALHO, Ana Beatriz. Os Múltiplos Papéis do Professor em Educação a Distância: Uma Abordagem Centrada na Aprendizagem In: **Anais do 18º Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste – EPENN**. Maceió, 2007.

CHO, Moon – Heum; TOBIAS, Scott. Should Instructors Require Discussion in Online Courses? Effects of Online Discussion on Community of Inquiry, Learner Time, Satisfaction, and Achievement. **International Review of Research in Open and Distributed Learning**, 2016, Vol.17(2), p.123-140.



FENG, Xiaoying; XIE, Jingjing; LIU, Yue. Using the Community of Inquiry Framework to Scaffold Online Tutoring. **International Review of Research in Open and Distributed Learning**, 2017, Vol.18(2), p.162-188.

Garrison, Donn Randy., Anderson, Terry; Archer, Walter. Critical inquiry in a text-based environment: Computer conferencing in higher education. **The Internet and Higher Education**, 2(2-3), 2000, p. 87-105.

GARRISON, Donn Randy; ARBAUGH, J. Ben. Pesquisando sobre o modelo da comunidade de Inquirição: Revisão, questões e perspectivas futuras. **The Internet and Higher Education**, 2007, p. 157-172.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, Atlas, 2008.

JENKINS, Henry. **Cultura da Convergência**. Trad. Susana Alexandria. 2. ed. São Paulo: Aleph, 2009.

KAUL, Maya; AKSELA, Maija; WU, Xiaomeng. Dynamics of the Community of Inquiry (CoI) within a Massive Open Online Course (MOOC) for In: **Service Teachers in Environmental Education**. Education Sciences, 01 March 2018, Vol.8(2), p.40.

KONRATH, Mary Lúcia Pedroso, TAROUCO, Liane Margarida R., BEHAR, Patricia Alejandra. Competências: desafios para alunos, tutores e professores da EaD. CINTED-UFRGS - **Novas Tecnologias na Educação**, V. 7 Nº 1, Julho, 2009. Disponível no endereço: <http://seer.ufrgs.br/renote/article/viewFile/13912/7819>. Acesso em 20 de dezembro de 2017.

LAASER, Wolfram. **Manual de criação e elaboração de materiais para a educação a distância**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.

LAMBERT, Judy L.; FISHER, Juenethia L. Community of Inquiry Framework: Establishing Community in an Online Course. **Journal of Interactive Online Learning**, 2013, Vol.12(1), p.1-16.

LITTO, Fredric; FORMIGA, Manuel Marcos Maciel (orgs.). **Educação a Distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estatística Geral e Aplica**. São Paulo: Atlas, 2008.

MILL, Daniel; OLIVEIRA, Márcia Rozenfeld Gomes de; RIBEIRO, Luis Roberto de Camargo. **Múltiplos enfoques sobre a polidocência na Educação a Distância virtual**. In: Polidocência na educação a distância: múltiplos enfoques. São Paulo: EdUFSCar, 2010, p. 13-22.

MOORE, Michael, KEARSLEY, Greg. **Educação a distância: uma visão integrada**. São Paulo: Cengage Learning, 2007.

MORAN, José Manuel. "O que é educação a distância. 2002." Disponível em: <<http://www2.eca.usp.br/moran/wp-content/uploads/2013/12/dist.pdf>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2017.



MORIN, Edgar. **O método 3: conhecimento do conhecimento**. Porto Alegre: Sulina, 2015.

OLIVEIRA, Elsa Guimarães. Aula virtual e presencial: são rivais? In: **Aula: gênese, dimensões, princípios e práticas**. Campinas: Papirus, 2008. p. 187-223.

PELANGE, Ivete. Os métodos de preparação de material para cursos on-line. In: ROCKINSON - SZAPKIW, Amanda J.; WENDT, Jillian; WIGHTING, Mervyn; NISBET, Deanna. The Predictive Relationship among the Community of Inquiry Framework, Perceived Learning and Online, and Graduate Students' Course Grades in Online Synchronous and Asynchronous Courses. **International Review of Research in Open and Distributed Learning**, 2016, Vol.17(3), p.18-35.

SMAILES, Joanne. **Estatística Aplicada à Administração com Excel**. São Paulo: Atlas, 2002.

STENBOM, Stefan; JANSSON, Malin; HULKKO, Annelie. **Revising the Community of Inquiry Framework for the Analysis of One-to-One Online Learning Relationships**. International Review of Research in Open and Distributed Learning, 2016, Vol. 17(3), p.36-53, tradução Juremir Machado da Silva. 5a ed. — Porto Alegre: Sulina, 2015.

VALENTE, José Armando; MORAN, José Manuel. **Educação a distância: pontos e contrapontos**. São Paulo: Summus, 2011.

WRIGHT, Phemie. **"E-tivities from the Front Line": A Community of Inquiry Case Study Analysis of Educators' Blog Posts on the Topic of Designing and Delivering Online Learning**. Education Sciences, 2014, Vol.4(2), p.172-192.

Recebido em 14/09/2018

Aprovado em 12/12/2018



O METILFENIDATO EM ESTUDOS PUBLICADOS NO BRASIL

THE METHYLPHENIDATE IN STUDIES PUBLISHED IN BRAZIL

Maycon Hoffmann Cheffer*
Rosa Maria Rodrigues**
Solange de Fátima Reis Conterno***

RESUMO

Nos últimos anos tem-se evidenciado o aumento da comercialização e uso de medicamentos das mais variadas formulações para tratar todo e qualquer distúrbio, seja ele biológico ou social. O uso excessivo de medicamentos tem gerado um fenômeno crescente caracterizando como medicalização da vida, movimento que afeta diretamente o modo de ser e agir dos indivíduos. **Método:** Trata-se de uma revisão integrativa de literatura cujo objetivo foi investigar a abordagem dos estudos científicos brasileiros sobre o metilfenidato, medicamento utilizado em larga escala para tratar o Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH). Os critérios de inclusão foram artigos completos disponíveis na íntegra com acesso livre em meio eletrônico para download, nos idiomas espanhol, inglês e português, no período de janeiro de 2005 a abril de 2016 no sistema de seleção e busca de artigos da Biblioteca Virtual em Saúde (BVS). **Resultados:** Foram 50 artigos sistematizados em três grupos: 20 (40%) eram pesquisas que tratavam do metilfenidato relacionado ao uso com seres humanos, 23 (46%) eram revisões de literatura e 7 (14%) pesquisas experimentais com animais. A maioria dos estudos são oriundos de universidades, e a maior frequência referente a categoria profissional dos autores não foi informada, as que informaram são medicina, psicologia, farmácia, fisioterapia, fonoaudiologia e educação. As pesquisas possuem abordagens quanti qualitativas, qualitativa e relatos de experiências. O nível de evidência que mais se destacou foi o nível V e VI. **Conclusão:** Há certa exaltação dos benefícios do uso do metilfenidato, principalmente nos estudos envolvendo seres humanos. As revisões de literatura evidenciam a utilização do metilfenidato para tratamento de distúrbios e outras patologias, revelando que o consumo do medicamento não está restrito apenas ao tratamento do TDAH. São poucos os estudos com modelo animal e os que existem revelam efeitos negativos desencadeados pelo uso do medicamento. Desse modo, tanto nos estudos com humanos, as revisões de literatura e nos estudos com animais são inconclusivos ou deixam margens para questionar suas conclusões.

Palavras-chaves: Medicalização; Metilfenidato; Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade.

ABSTRACT

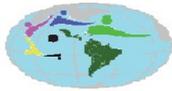
In recent years there has been an increase in the commercialization and use of drugs of the most varied formulations to treat any and all disorders, be it biological or social. The excessive use of drugs has generated a growing phenomenon characterizing as medicalization of life, a movement that directly affects the way individuals act. **METHODS:** This is an integrative literature review aimed at investigating the approach of Brazilian scientific studies on methylphenidate, a drug widely used to treat Attention Deficit Hyperactivity Disorder (ADHD). Inclusion criteria were complete articles available in full with free access in an electronic medium for download, in the Spanish, English and Portuguese languages, from January 2005 to April 2016 in the selection and search system of articles of the Virtual Health Library (VHL). **Results:** Fifty articles were systematized into three groups: 20 (40%) were studies that dealt with methylphenidate related to human use, 23 (46%) were literature reviews and 7 (14%) were experimental animal studies. Most of the studies come from universities, and the highest frequency referring to the professional category of the authors was not informed, which they reported were medicine, psychology, pharmacy, physiotherapy, speech therapy and education. The researches have quantitative qualitative, qualitative approaches and experience reports. The level of evidence that most stood out was level V and VI. **Conclusion:** There is some praise for the benefits of using methylphenidate, especially in studies involving humans. The literature review evidences the use of methylphenidate for the treatment of disorders and other pathologies, revealing that the consumption of the medication is not restricted only to the treatment of ADHD. There are few studies with animal model and those that exist reveal negative effects triggered by the use of the medicine. Thus, both human studies, literature reviews and animal studies are inconclusive or leave margins to question their conclusions.

Keywords: Medication; Methylphenidate; Attention Deficit Hyperactivity Disorder.

* Mestrando em Biociências e Saúde pela Unioeste, Bacharel e licenciado em enfermagem pela Unioeste, especialista em enfermagem neonatal e pediátrica pela Passo1, especialista em saúde coletiva e saúde da família pela Passo1, técnico em segurança do trabalho pelo CEEP e técnico em meio ambiente pelo CEEP. E-mail: maycon-cheffer@hotmail.com

** Doutora em educação; Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP; Docente no programa de mestrado em Biociências e Saúde da Unioeste. E-mail: rrmrodri09@gmail.com

*** Doutora em educação; Universidade Federal de São Carlos – UFESCar; Docente efetiva da Unioeste. E-mail: solangeconterno@gmail.com



1 INTRODUÇÃO

Problematizar o processo de medicalização no contexto atual exige entender como a sociedade, ao longo do tempo, amparada por produções teóricas do campo da saúde veio reforçando tal lógica.

O conceito de medicalização, sistematizado nos anos de 1970 por Ivan Illich, sustenta que a medicina, ao longo do tempo ocupou espaços da vida cotidiana que não eram do seu campo, contudo “A saúde do indivíduo sofre pelo fato de a medicalização produzir uma sociedade mórbida” (ILLICH, 1975, p. 31). A medicalização transformou todas as etapas da vida em “[...] objeto de cuidados médicos específicos independentemente de haver ou não sintomas” (SINGER; CAMPOS; OLIVEIRA, 1978, p. 62).

A ideia difundida pelo raciocínio medicalizador reforça que o bem estar, mental ou físico pode ser atingido no campo individual, desde que “[...] cada aspecto da vida seja cientificamente regulado [...]” (SINGER; CAMPOS; OLIVEIRA, 1978, p. 63). O processo de medicalização dos problemas ampara-se na lógica da normatização da vida, em que tudo o que não se enquadra em regras e normas sociais preestabelecidas é transformado em uma patologia.

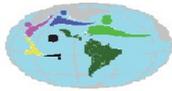
Dentre os diagnósticos que mais sustentam o processo atual de medicalização da vida, o Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) tem se destacado e, com ele o crescente consumo de metilfenidato (CALIMAN; RODRIGUES, 2014).

No Brasil o metilfenidato, cujo nome comercial é Ritalina®, registrou venda de 58.719 caixas em outubro de 2009 e 108.609 caixas em outubro de 2013, aumento de mais de 180% em quatro anos (HARAYAMA et al., 2015).

A medicalização trata-se portanto de um fenômeno ligado à ideologia, envolve a redução da complexidade humana a características individuais ou biológicas, em termos de doenças neurobiológicas que, no entanto, não têm comprovação científica na própria medicina (VIEGAS; GOMES; OLIVEIRA, 2013).

É um fenômeno através do qual a vida cotidiana passa a ser apropriada pela medicina, interferindo desse modo na construção de conceitos, costumes e comportamentos sociais (BRITO, 2012). O Conselho Federal de Psicologia (CFP) problematiza o processo de medicalização como o que:

[...] transforma, artificialmente, questões não médicas em problemas médicos. Problemas de diferentes ordens são apresentados como “doenças”, “transtornos”, “distúrbios” que escamoteiam as grandes questões políticas, sociais, culturais, afetivas que afligem a vida das pessoas. Questões coletivas são tomadas como individuais; problemas sociais e políticos são tornados biológicos. Nesse processo, que gera sofrimento psíquico, a pessoa e sua família são responsabilizadas pelos problemas, enquanto governos, autoridades e profissionais são eximidos de suas responsabilidades (CFP, 2011, p. 13).



Diante da complexidade envolvida na utilização de medicamentos para tratar problemas que nem sempre têm sua causa na dimensão biológica e, considerando a proporção com a qual o medicamento vem sendo comercializado no Brasil o objetivo do estudo é investigar a abordagem dos estudos científicos brasileiros sobre o metilfenidato.

2 METODOLOGIA

Trata-se de revisão integrativa de literatura, desenvolvida em seis etapas: 1) identificação do tema central e elaboração da questão de pesquisa; 2) estabelecimento dos critérios de inclusão/exclusão dos estudos; 3) definição das informações a serem extraídas; 4) avaliação dos estudos incluídos na revisão; 5) interpretação/discussão dos resultados e 6) apresentação dos resultados encontrados com a revisão (MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008).

O tema central do estudo é o metilfenidato, questionando-se o que tem sido divulgado pela produção científica no Brasil sobre o referido medicamento.

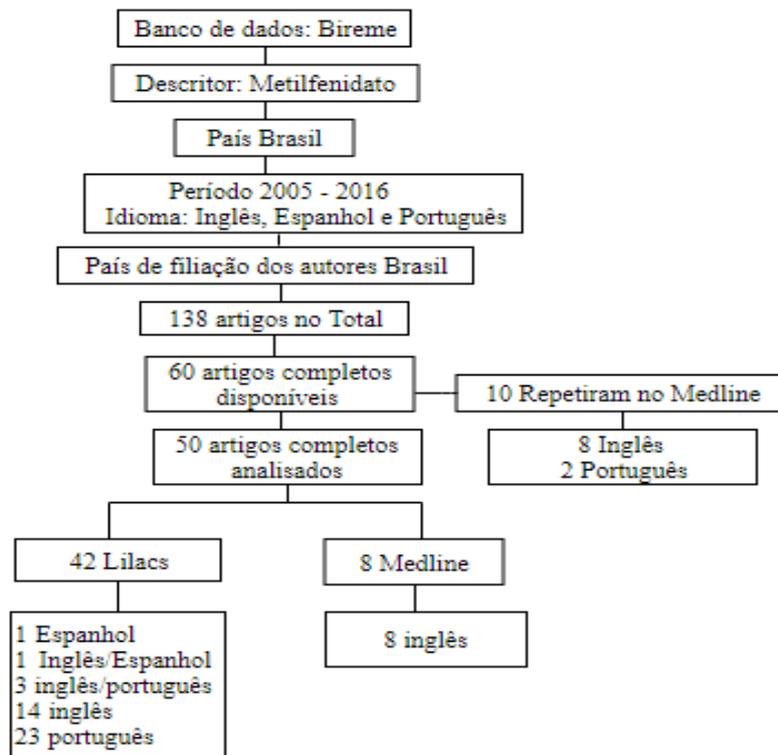
Os critérios de inclusão abarcaram artigos completos que estivessem disponíveis na íntegra com acesso livre em meio eletrônico para *download*, nos idiomas espanhol, inglês e português, no período de janeiro de 2005 a abril de 2016.

O descritor utilizado para a busca foi metilfenidato, e o recrutamento dos trabalhos completos ocorreu no dia 12 de abril de 2017, das 18 horas às 22 horas, pelo sistema de seleção e busca de artigos da Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), a qual possui a gestão da informação, conhecimento científico e técnico em saúde na América Latina e Caribe. É coordenada pela Bireme nos idiomas, inglês, português e espanhol.

A busca foi integrada com recursos de filtros, exportação de resultados, busca avançada e interoperação com o descritor desejado pelos pesquisadores. A coleção de fontes de informação da BVS utilizada está composta de bases de dados bibliográficos, como Lilacs (Literatura Latino-Americana em Ciências de Saúde), Medline (Sistema Online de Busca e Análise de Literatura Médica) e outros tipos de fontes de informação, como recursos educacionais abertos, sites de internet e eventos científicos, atualizados semanalmente (BVS, 2018). Os critérios de seleção usados para a realização da pesquisa estão representados na figura 1.

As informações foram extraídas alimentando o banco de dados considerando instrumento próprio baseado em Souza, Silva e Carvalho (2010), contemplando título, número de autores, ano de publicação, abordagem metodológica, instituição/local do estudo, categoria profissional que realizou o estudo, pergunta de pesquisa/problemática, objetivo, sujeitos envolvidos, técnica de coleta dos dados, técnica de análise dos dados, resultados e percepções sobre o estudo.

Figura 1 - Fluxograma de seleção e coleta dos artigos.



Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Os artigos selecionados na fase quatro foram avaliados na íntegra, e seguindo critérios estabelecidos pelos autores, classificados em três grupos: 1) estudos decorrentes de pesquisas relacionados com seres humanos; 2) estudos de revisão de literatura e, 3) estudos de experimentos com animais. Os dados quantitativos foram apresentados em estatística descritiva simples e os dados qualitativos categorizados e agrupados por convergência de abordagem nos três grupos descritos. Após esta organização cada abordagem foi sistematizada mostrando como a literatura apresenta o Metilfenidato.

3 RESULTADOS

Dos 50 artigos analisados, 20 (40%) eram pesquisas que tratavam do metilfenidato relacionado ao uso com seres humanos, 23 (46%) eram revisões de literatura e 7 (14%) pesquisas experimentais com animais.



Quanto ao número de autores em cada artigo identificou-se 16 (32%) com um a dois autores, 15 (30%) com três a quatro, em 10 (20%) com cinco a seis, em 7 (14%) com sete a oito e 2 (4%) artigos com nove e 17 autores.

Dentre as publicações, 19 (38%) foram estudos realizados em universidades e 17 (34%) não informaram o local, 3 (6%) em atendimento ambulatorial, 1 (2%) cada para atendimento ambulatorial e universidade, atendimento ambulatorial e escolas da educação básica, escolas da educação básica, hospital, hospital e universidade, laboratório de pesquisas com escolas da educação básica. Outros locais foram 5 (10%).

Quanto a categoria profissional dos autores, em 36 (72%) artigos não foi informada. Nos que informaram identificou-se em 6 (12%) dos textos a medicina, 3 (6%) a psicologia e 1 (2%) cada para as demais categorias como a farmácia, fisioterapia, fonoaudiologia, medicina e educação, medicina e farmácia.

Quanto aos tipos de pesquisa destacaram-se 23 (46%), as revisões de literatura, 8 (16%) cada para as pesquisas experimentais com seres humanos e as pesquisas experimentais com animais (ratos), 5 (10%) relatos de experiências, 4 (8%) pesquisas exploratórias com abordagens quanti qualitativas e 2 (4%) para as abordagem qualitativa.

Considerando-se níveis de evidência de I a VII (MELNYK, et al. 2010), o nível de evidência que mais se destacou foi o nível V encontrado em 17 (34%) estudos com evidências de revisões sistemáticas de estudos descritivos e qualitativos. O nível VI com 16 (32%) para evidências de estudos descritivos ou qualitativos individuais. O nível III que corresponde a evidências obtidas a partir de ensaios clínicos bem desenhados sem randomização e o nível IV, evidências de estudos de caso-controle e coorte bem desenhados ambos resultaram em 6 (12%). O Nível II totalizou 4 (8%) para evidências obtidas a partir de ensaios clínicos randomizados bem desenhados e o nível I corresponde a 1 (2%) para estudos com evidências de uma revisão sistemática ou meta-análise ensaios clínicos randomizados relevantes.

O quadro 1 expõe a categoria das pesquisas com seres humanos, segundo a identificação do artigo, ano, título, e nível de evidência.



Quadro 1 – Estudos realizados envolvendo seres humanos.

Identificação do artigo	Ano	Título	Nível de evidência
A1	2006	Emprego de metilfenidato para o tratamento de déficit cognitivo em paciente com seqüela de traumatismo cranioencefálico	VI
A2	2007	Efeito do metilfenidato no processamento auditivo em crianças e adolescentes com transtorno do déficit de atenção/hiperatividade	III
A3	2007	Síndrome de Kleine-Levin: interface entre neurologia e psiquiatria	VI
A4	2008	Estudo clínico randomizado cruzado mostrando que o metilfenidato-SODAS melhora os sintomas do TDAH em adolescentes com transtorno por uso de substâncias	II
A5	2008	A persistência da memória humana independente da idade e dependente da idade é potencializada pela administração tardia de metilfenidato após o treinamento	IV
A6	2009	Expansores cognitivos e psiquiatria cosmética: estamos preparados? Relato de caso	VI
A7	2009	O MAOA está associado ao MPH na melhora dos sintomas de oposição em meninos com transtorno do déficit de atenção e hiperatividade	IV
A8	2010	A ritalina no Brasil: produções, discursos e práticas	VI
A9	2010	Ingestão alimentar e níveis séricos de ferro em crianças e adolescentes com transtorno de déficit de atenção/hiperatividade	II
A10	2010	Síndrome de Gilles de la Tourette associada ao transtorno de déficit de atenção com hiperatividade: resposta clínica satisfatória a inibidor seletivo da recaptura de serotonina e metilfenidato	VI
A11	2011	Metilfenidato e aprimoramento cognitivo farmacológico: representações sociais de universitários	VI
A12	2012	Estudo da comercialização de medicamentos entorpecentes e psicotrópicos	VI
A13	2012	Transtorno do déficit de atenção e hiperatividade na escola: mediação psicopedagógica	VI
A14	2013	Uma análise da dispensa pública do metilfenidato no Brasil: o caso do Espírito Santo	VI
A15	2013	Associação de um polimorfismo da carboxylesterase 1 com redução do apetite em crianças e adolescentes com transtorno do déficit de atenção/hiperatividade tratados com metilfenidato	IV
A16	2014	Padrões de prescrição, dispensação e comercialização de metilfenidato	VI
A17	2014	Padrões do uso não médico de metilfenidato em estudantes do 5º e do 6º ano de uma faculdade de medicina do Brasil	IV
A18	2014	A experiência do uso de metilfenidato em adultos diagnosticados com TDAH	VI
A19	2016	Metilfenidato como amplificador cognitivo em jovens saudáveis	IV
A20	2016	Efeitos do metilfenidato no desempenho motor de crianças com TDAH	IV

Fonte: Artigos sistematizados na revisão.

O quadro 2 expõe a categoria das pesquisas de revisões de literatura, segundo a identificação do artigo, ano, título, e nível de evidência, apresenta a sistematização de artigos de revisões de literatura, compondo uma sistematização exclusiva porque identificou-se significativa produção científica brasileira sobre o MPH nessa forma de abordagem. Essa categoria, embora possua estudos envolvendo seres humanos e animais, foi criada pelo fato de possuir um caráter analítico e reflexivo, diferenciando-se das outras categorias.



Quadro 2– Artigos sobre revisões de literatura.

Identificação do artigo	Ano	Título	Nível de evidência
A21	2007	Co-ocorrência entre transtorno de déficit de atenção/hiperatividade e uso de substâncias psicoativas	V
A22	2007	Questões atuais no tratamento farmacológico do TDAH em adultos com metilfenidato	VI
A23	2008	O impacto de fatores individuais e metodológicos na variabilidade da resposta ao metilfenidato em estudos farmacogenéticos de TDAH de quatro continentes diferentes	V
A24	2009	Metilfenidato e agentes hematopoiéticos são úteis na fadiga relacionada ao câncer	I
A25	2009	Características das prescrições no transtorno de déficit de atenção/hiperatividade	V
A26	2010	Comorbidade transtorno de déficit de atenção com hiperatividade e Epilepsia	V
A27	2010	Transtorno de déficit de atenção e hiperatividade em pessoas com epilepsia: diagnóstico e implicações para o tratamento	V
A28	2010	Hiperatividade e déficit de atenção - O tratamento prejudica o crescimento estatural?	V
A29	2010	Possíveis interfaces entre TDAH e epilepsia	V
A30	2011	Comorbidade entre o transtorno de déficit de atenção/hiperatividade TDAH e o abuso e dependência de álcool e outras drogas: evidências por meio de modelos animais	V
A31	2011	Fadiga relacionada ao câncer: uma revisão	V
A32	2012	O TDAH é subtratado no Brasil	VI
A33	2012	Metilfenidato: medicamento gadget da contemporaneidade	V
A34	2012	Transtorno de Déficit de atenção e Hiperatividade (TDAH): ampliando o entendimento	VI
A35	2012	Uso não terapêutico do metilfenidato: uma revisão	V
A36	2013	Transtorno de déficit de atenção/hiperatividade: o diagnóstico pode ser terapêutico?	V
A37	2013	Uso de metilfenidato entre estudantes de medicina: uma revisão sistemática	V
A38	2013	TDA/H e o neurocentrismo: reflexões acerca dos sintomas de desatenção e hiperatividade e seu lugar no registro das bioidentidades	VI
A39	2013	O metilfenidato no Brasil: uma década de publicações	V
A40	2015	Fatores na infância e adolescência que podem influenciar o processamento auditivo: revisão sistemática	V
A41	2015	Exposição a metilfenidato na infância e adolescência em modelos não humanos e sensibilidade ao abuso de drogas psicoestimulantes na vida adulta: revisão sistemática	V
A42	2015	A política brasileira de retenção de tratamento para TDAH provavelmente está aumentando os custos sociais e de saúde	V
A43	2016	Medicalização além dos médicos: marketing farmacêutico em torno do transtorno de déficit de atenção e hiperatividade na Argentina e no Brasil (1998-2014)	VI

Fonte: Artigos sistematizados na revisão.

O quadro 3 expõe a categoria das pesquisas com animais segundo a identificação do artigo, ano, título, e nível de evidência.



Quadro 3 – Textos sobre pesquisas com animais.

Identificação do artigo	Ano	Título	Nível de evidência
A44	2009	A exposição precoce a longo prazo com a cafeína induz a sensibilização cruzada para o metilfenidato com envolvimento do DARPP-32 na idade adulta dos ratos	II
A45	2010	A exposição repetida de ratos adolescentes ao metilfenidato oral não induz a sensibilização comportamental ou a sensibilização cruzada para a nicotina	II
A46	2010	Lítio e metilfenidato: efeitos opostos sobre a gordura perirrenal	III
A47	2011	Avaliação do ciclo claro e escuro no comportamento relacionado à ansiedade e à depressão em ratos de diferentes idades após tratamento crônico com hidrocloreto de metilfenidato	III
A48	2015	A retirada prolongada de metilfenidato induz uma resposta diferencial do sistema dopaminérgico e aumenta a sensibilidade à cocaína no cortex pré-frontal de ratos espontaneamente hipertensos	III
A49	2015	Enfisema pulmonar induzido por metilfenidato: estudo experimental	III
A50	2016	Efeitos do metilfenidato sobre as glândulas salivares maternas de camundongos	III

Fonte: Dados dos artigos sistematizados na revisão.

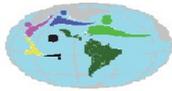
4 DISCUSSÃO

4.1 ESTUDOS ENVOLVENDO SERES HUMANOS

Os estudos direcionados aos seres humanos totalizaram 20 (40%) artigos, que possibilitaram estabelecer a divisão em estudos que: 1) apresentam resultados satisfatórios com o uso de MPH; 2) o consumo de MPH vem aumentando no Brasil; 3) indicaram melhora do quadro clínico mas, não relatam se é pelo uso exclusivo do MPH; 4) Não encontraram efeito significativo com o uso do MPH; 5) Encontraram aspectos negativos com o uso do MPH; 6) Ressaltam a não utilização do MPH para aprimoramento cognitivo.

Estudos que apresentaram resultados satisfatórios com o uso de MPH foram nove (45%) (A1, A2, A4, A5, A7, A10, A13, A18). Abordaram os benefícios do MPH na melhora dos déficits cognitivos (A1), melhorias no nível de atenção e concentração (A2), diminuição do risco para abuso para outras substâncias químicas como cocaína e maconha (A4), redução dos tiques da Síndrome de *Gilles de la Tourette*, em associação com a fluoxetina (A10).

Dentre os argumentos que defendem os resultados satisfatórios é possível registrar que o uso do MPH melhorou, de maneira rápida, o comportamento e a impulsividade, o interesse em aprender, no relacionamento com colegas em sala de aula, na relação familiar e na comunicação com a professora (A13).



Percebe-se uma aceitação/efetividade dos usuários com o medicamento, dando voz ao discurso desculpabilizante pelo atraso intelectual ser decorrente da patologia e não de características do próprio indivíduo (A18).

As análises experimentais sugerem que o uso do MPH auxiliaria na lembrança de memórias recentes (A5), todos os grupos que utilizaram MPH obtiveram, no sétimo dia, uma resposta tão boa quanto a encontrada no segundo dia, agregando um caráter de maior confiança aos resultados.

Há indicação de que a utilização do MPH ajudou na melhora clínica dos sintomas de oposição em meninos com TDAH (A7), sugestões plausíveis de controvérsias já que os dados encontrados no artigo não foram discutidos devido à escassez de pesquisas sobre o assunto. Percebe-se que há nesse grupo uma exaltação da melhora clínica dos sujeitos, quando utilizam MPH e que essa melhora não seria possível sem a ajuda do medicamento.

A utilização do MPH foi bem tolerada e não detectaram nenhum efeito significativo porém, houve redução significativa do apetite (A4).

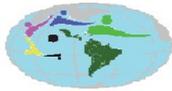
A utilização do medicamento é ressaltada devido a melhora clínica encontrada, a qual não seria possível, supostamente, sem a ajuda do medicamento (A10, A13). Desse modo, só quando há a contenção dos comportamentos da criança, ela consegue se aproximar dos padrões e ideais desejados pela sociedade (A13).

Os benefícios do MPH como a segurança e eficácia são citados quando prescrito e usado corretamente, desse modo há autores que acreditam que o MPH pode ser usado para aumento cognitivo e autores contrários a essa ideia informando que os efeitos do MPH ainda são desconhecidos, e que pode se assemelhar aos efeitos da cocaína, como convulsões e alucinações (A17).

Identificaram-se estudos com pesquisas exploratórias indicando que o MPH é o medicamento mais consumido no Brasil dentre os psicotrópicos (A12, A14, A16). Pertence a classe A3 de medicamentos (psicotrópicos) sendo este o mais comercializado e a maioria das farmácias que o comercializavam encontravam-se irregulares com o envio de balanços comprobatórios da sua venda à Vigilância Sanitária municipal (A12). Relatam poucos estudos epidemiológicos sobre o MPH e os que existem possuem variabilidade entre os dados, revelando banalização do transtorno e o excesso de diagnósticos. Fazem críticas sobre a subjetividade para os diagnósticos e os motivos para o qual muitas vezes são realizados.

Neste estudo, quando o município passou a fornecer o medicamento pelo Sistema Único de Saúde, houve aumento do número de retiradas, fazendo com que o serviço de saúde alertasse médicos e o Conselho de Medicina para que as exigências mínimas do protocolo clínico fossem seguidas para a prescrição do medicamento, pois crianças menores de cinco anos estavam usando MPH (A14).

O predomínio das especialidades médicas que prescreveram MPH eram neurologistas, psiquiatras e pediatras. O consumo apresentou-se elevado em áreas mais favorecidas economicamente (A16). Critica o processo de medicalização e os



critérios para diagnóstico, denunciando-os como falhos. Questiona-se a medicalização sem intervenção educacional e psicoterapêutica.

Um estudo citou alguma melhora do quadro clínico, mas, não relata se é pelo uso exclusivo de MPH (A3). Abordou um quadro de síndrome de Kleine-Levin (SKL) que em tratamento com lítio e MPH houve desaparecimento dos sintomas, no entanto fez uso de MPH só por 15 dias, com melhora gradual não evidenciando se foi exclusiva pelo uso de MPH.

Não encontrou efeito significativo com o uso do MPH, ao estudar a influência do medicamento na melhora da destreza motora de crianças com diagnóstico de TDAH, mostrando resultados estatisticamente não significantes (A20). Mediante a pequena amostra investigada, mais pesquisas seriam necessárias para explorar os efeitos dose-resposta do MPH em diferentes atividades físicas ou contextos, uma vez que o tratamento medicamentoso é, de forma geral, uma das únicas opções terapêuticas utilizadas para o tratamento do transtorno e da presença dos problemas motores (A20).

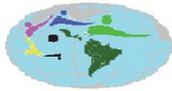
Estudos que encontraram aspectos negativos com o uso do MPH (A9, A15, A17) relatam que ao utilizar MPH Nive houve uma maior largura de distribuição de glóbulos vermelhos. Outro estudo demonstra que há uma influência do polimorfismo de carboxilesterase 1-75 T> G, na piora da redução do apetite com tratamento com MPH em jovens com TDAH, assim pessoas portadoras desse gene possuem maior tendência a perda do apetite (A15).

Não explica o que seria metilfenidato Nive (A9). O resultado corrobora com a literatura que indica que a perda de apetite é o principal relato de usuários de MPH e a causa de muitos abandonarem o tratamento (A15). Entre os estudantes universitários há uma justificativa para o uso do MPH como auxílio nos estudos, melhorar a concentração, experimentação, ficar acordado e ir às festas, consumo que, muitas vezes ocorre por meio do uso não médico e com uso potencialmente perigoso de ingestão de álcool. (A17).

Identificaram-se quatro estudos (A6, A8, A11, A19), que abordaram o uso do medicamento para aprimoramento cognitivo; como conclusão, os autores exaltaram os riscos e, até mesmo, o pequeno índice de significância dos achados para que o uso do MPH possa ser considerado benéfico.

Há busca para aprimoramento cognitivo, mesmo sem ter diagnóstico de TDAH, que é aceita pela sociedade e indivíduos, quando os benefícios do uso de medicamentos são valorizados, desse modo, os riscos são praticamente desconsiderados (A6). Há entre os universitários, uma maior tolerância ao uso do medicamento e seu efeito “antidependência”, por reduzir os riscos de abuso de drogas na juventude, mesmo o MPH alterando a neurobiologia do corpo humano, essa maior tolerância se dá pela melhoria do *status* social que o medicamento proporciona, a liberdade de escolha transformou o uso lícito e controlado dos medicamentos, para um uso ilícito e abusivo (A8, A11).

A administração de MPH em estudantes saudáveis demonstrou aumento nas medidas de alerta e diminuição da exaustão, proporcionando a impressão de melhor



desempenho cognitivo atribuída a melhora no bem-estar (A19), condição que pode ser conseguida sem o uso do medicamento. Assim, acredita-se que o uso de MPH por indivíduos saudáveis não seria justificado para aprimoramento cognitivo, pois, embora exista relato de benefícios com o uso do medicamento, o alerta para o perigo de pessoas saudáveis utilizarem é reforçado pela inexistência de conhecimentos com o uso do MPH, principalmente a longo prazo, recomendando que médicos não mediquem pessoas normais que buscam no MPH, a melhoria de suas habilidades.

As intervenções farmacológicas, são descritas como "terapias" que se apresentam como "melhorias", visam tratar, curar ou prevenir doenças e o aprimoramento cognitivo visa melhorar as habilidades normais [destaque de aspas no próprio texto] (A6).

Mesmo abordando os benefícios do uso do MPH para a sociedade e para os indivíduos há um alerta sobre os possíveis riscos em melhorar a performance cognitiva (A11). O uso por pessoas saudáveis precisa de estudos para revelar possíveis danos à saúde e que esses sejam amplamente divulgados para aumentar a conscientização da população sobre sua falta de eficácia como potenciador cognitivo (A19).

4.2 ESTUDOS DE REVISÕES DE LITERATURA

Compuseram o grupo de textos de revisão de literatura 23 (46%) artigos, nos quais foram sistematizados em estudos que 1) destacam a utilização/consumo de MPH; 2) contextualizam o aumento do consumo de MPH e a sua não utilização; 3) abordam a relação benefícios versus prejuízos; 4) apresentam outro medicamento com a mesma eficácia que o MPH.

Nos estudos que destacaram a utilização e o consumo de MPH (A21, A22, A24, A26, A27, A29, A31, A38, A40, A42) é possível perceber que o MPH vem sendo referenciado como a primeira opção de tratamento do TDAH (A21, A22), destacando que o medicamento, quando utilizado desde a infância proporcionaria efeito protetor no desenvolvimento de transtorno por uso de outras substâncias psicoativas, principalmente para maconha e nicotina, pois, reduziria os sintomas residuais do TDAH evitando assim, o aumento do risco de uso dessas substâncias (A21).

O MPH foi citado como benéfico e seu uso considerado seguro em epiléticos e bipolares que apresentem quadros estáveis, e na depressão, quando associado com o uso dos antidepressivos (A22). Outros estudos indicam que o MPH seria útil na melhora da fadiga em pacientes oncológicos (A24, A31), no entanto, o estudo apresenta apenas dois artigos para fazer tal afirmação (A24) e, um deles não deixa claro os seus objetivos, apenas ressalta o uso do medicamento (A31).

Estudos problematizam o uso do medicamento para o tratamento da epilepsia concluindo que a epilepsia associada ao TDAH requer no seu tratamento intervenção multidisciplinar e o apoio farmacológico com uso do MPH e atomoxetina



(A26). A utilização de MPH pode ser considerada efetiva e segura em pacientes com epilepsia (A16, A27); há referências da utilização do MPH para ambos os tratamentos TDAH e epilepsia (A29).

Em uma avaliação do Manual Diagnóstico Estatístico de Transtornos Mentais, observa-se que, desde a sua primeira versão, em 1952, a causa para as doenças mentais têm sido referenciada a problemas biológicos, referência a bioidentidade patológica, valorizando os sintomas de desatenção e hiperatividade contribuindo, dessa maneira, para o aumento dos diagnósticos de TDAH e o seu tratamento medicamentoso (A38).

A exposição à música e o uso de MPH apresentaram influência positiva nas habilidades do processamento auditivo, ao mesmo tempo, uso do MPH por portadores de TDAH, indicou melhora no reteste, mas não permite estabelecer a relação entre o uso do medicamento e a melhora no desempenho, essa afirmação é fortalecida com comparações com os testes e revisões (A40).

O estudo afirma que, na realidade brasileira 257.662 pessoas com idade entre 5 a 19 anos estariam sem receber tratamento para o TDAH, e que seria mais eficaz e mais econômico para o país tratar essas pessoas do que deixa-las conviver com as perdas do não tratamento (A42).

Alguns estudos contextualizaram o aumento do consumo de MPH e a sua não utilização (A25, A32, A34, A35) alertando que o sistema de saúde exerceria influência nos diagnósticos e prescrições do medicamento, e que seria saudável se as prescrições não ocorressem no Brasil para crianças de 4/5 anos (A25).

Somente 16,2 a 19,9% dos indivíduos afetados pelo TDAH no Brasil receberam tratamento de primeira linha para o transtorno. Os dados apresentados foram calculados de forma conservadora, ao superestimar o número de pessoas recebendo tratamento contínuo e subestimou o número de indivíduos com TDAH, desse modo, os dados divulgados carecem de qualquer base científica e mais campanhas educativas a fim de identificar a proporção significativa dos indivíduos com TDAH não tratados no Brasil (A32).

A medicina se esforça em caracterizar pessoas em sintomas que sejam possíveis de as encaixar no diagnóstico de TDAH aumentando assim, o número de diagnósticos e o consumo do medicamento (A34). O estudo faz uma reflexão sobre os critérios de diagnósticos e sugere que não aceita os diagnósticos padronizados pela hegemonia médica.

A literatura traz que a utilização de MPH no tratamento do TDAH e narcolepsia, pode resultar em melhora no desempenho de tarefas, motivação, atenção, impulsividade, comportamento na escola, irritabilidade, memória de trabalho, sonolência e melhora nas medidas sociais. No entanto, as evidências não apoiam a conclusão de que ele possa promover um melhor desempenho cognitivo ou acadêmico. Recomenda-se que o uso seja criterioso devido ao potencial de abuso do metilfenidato quando usado com fins não terapêuticos. A utilização do MPH com fins não terapêuticos, por exemplo, para produzir euforia, aumentar a



autoestima, atenção, aprimoramento neurocognitivo e diminuir o cansaço, não estão sendo abordadas pela literatura (A35).

Estudos que abordaram a relação benefícios versus prejuízos com a utilização do MPH foram (A23, A28, A30, A33, A36, A37, A39, A41, A43). A relação se o MPH interfere no crescimento estatural dos pacientes com TDAH também foi abordada e, quando não há um consenso sobre essa informação, os médicos devem discutir com os familiares, a possibilidade de uma possível interferência negativa (A28).

Primeiro criou-se o MPH, e depois o TDAH, o medicamento está ao alcance de todos os indivíduos, e tornou-se um dispositivo de prazeres efêmeros, fabricado, comercializado e utilizado da maneira que melhor convém aos indivíduos (A33). O estudo aborda a não utilização do medicamento sem fins terapêuticos, traz a história do medicamento, realidade brasileira e alguns resultados de estudos de revisão para reforçar que a medicalização não deve ser vista como essencial à vida humana.

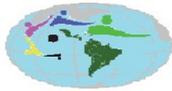
O próprio diagnóstico do TDAH e o uso do medicamento podem gerar uma resposta de significado positiva para as pessoas, quando este é encarado como algo positivo para os problemas comportamentais. Faz uma abordagem que reforça a não medicalização (A36).

Não há evidências na literatura de que o uso de MPH seja benéfico em termos de memória ou aprendizado. Apenas aumentaria a vigília e o estado de alerta reduzindo, dessa maneira, o tempo de sono (A37), o que não justifica seu uso, quando se consideram os efeitos adversos existentes.

Há uma repetição de informações sobre o tratamento do TDAH nas revistas e jornais em uma mesma semana, reproduzindo as notícias estrangeiras na mídia nacional, principalmente os resultados de pesquisas, sobre os benefícios do uso do MPH, os supostos riscos de abuso do medicamento só passaram a ser citados nas publicações a partir de 2004. O tratamento com MPH é divulgado como seguro e sem risco de abuso. A combinação do uso do medicamento com psicoterapias e a dependência do medicamento são temas controversos, bem como, a ideia de que existe excesso de prescrições no Brasil (A39).

A exposição ao MPH durante a infância ou a adolescência poderia explicar propensão para o abuso de cocaína, no entanto, os estudos possuem interpretações e amostras diferentes, o que pode fragilizar essa conclusão bem como, diferentes resultados (A41). O uso, de maneira repetida, também potencializaria o uso de álcool e outras drogas (A30); os fatores ambientais podem, tanto favorecer, quanto conferir resistência à comorbidades do TDAH e ao abuso a essas substâncias. Estudo inicia discutindo o tratamento do TDAH em seres humanos para citar estudos que realizaram testes com ratos, macacos e seres humanos e conclui que a temática ainda carece ser mais estudada (A41).

Os diagnósticos de TDAH estão sendo disseminados fazendo-se necessário que os novos estudos adotem uma abordagem mais rigorosa, deixando de ser meramente casos empíricos (A43). O estudo realizou duas pesquisas, mas, não apresentou os resultados de maneira separada.



Embora o uso do MPH seja eficaz no tratamento de crianças e adolescentes com TDAH ele apresenta efeitos semelhantes em diferentes faixas etárias, também apresenta uma associação entre o transtorno de oposição desafiador com uma resposta reduzida (A23), o estudo não referencia os benefícios com o uso do medicamento.

Estudos que apresentaram uma ou mais fragilidade em sua elaboração por não descreverem a metodologia utilizada na revisão, bem como critérios de seleção, palavras chaves, período, bancos de dados e o total de artigos utilizados somaram 5 (A22, A24, A28, A31, A35).

4.3 ESTUDOS ENVOLVENDO ANIMAIS

Estudos realizados com animais totalizaram 7 (14%) sendo classificados em estudos que: 1) Apresentam resultados benéficos ao uso de MPH; 2) Não relatam resultado satisfatório ou insatisfatório com o uso do MPH; 3) Mostram resultados indesejados com o uso de MPH.

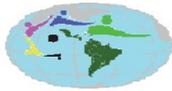
Estudos que apresentam resultados benéficos ao uso de MPH (A45, A46) mostraram que o tratamento com MPH em ratos adolescentes não desenvolveu sensibilização cruzada entre MPH e nicotina durante a idade adulta (A45), assim como, a utilização do lítio reduziu significativamente a gordura perirrenal e este efeito foi minimizado com a utilização de MPH (A46). Esse estudo abre margem para apresentar questionamentos, pois, relata que o lítio diminuiu a gordura perirrenal e depois conclui que as diferenças encontradas podem ser decorrentes do aumento de peso pelo uso do lítio.

Nenhum resultado satisfatório ou insatisfatório foi encontrado com o uso do MPH (A47) em comportamentos para ansiedade e depressão.

Estudos mostraram resultados indesejados com o uso de MPH foram quatro (A44, A48, A49, A50). Foi observado em ratos, que o uso de MPH apresentou alterações na morfologia das glândulas salivares (A50). A exposição crônica à cafeína e o uso de MPH proporcionou aumento da atividade locomotora (A44).

A administração de MPH desenvolveu danos ao pulmão que, visualizados histologicamente apresentam características iguais aos encontrados em enfisema pulmonar (A49). Com a retirada prolongada de MPH, foi encontrada uma maior sensibilidade dopaminérgica a psicoestimulantes, como a cocaína. Estudo traz muitas siglas, algumas sem descrição de seu significado, a escrita técnica dificulta a leitura e entendimento dos não afetos à área (A48).

Foi possível identificar que cinco (10%) estudos (A7, A21, A22, A23, A32) receberam financiamento de órgãos diretamente ligados a produção de medicamentos e alguns autores prestavam serviços na função de palestrantes e consultores de empresas produtoras e comercializadoras do MPH.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o estudo foi possível identificar que a produção científica no Brasil acerca do metilfenidato tem divulgado mais resultados de pesquisas de revisões seguidas das pesquisas sobre o uso com seres humanos e por fim, pesquisas experimentais com animais.

Os estudos sobre as revisões de literatura abordaram a utilização do MPH no tratamento do TDAH em adultos, a associação na fadiga relacionada ao câncer, as características das prescrições para o TDAH, a utilização em pacientes com epilepsia, a relação com o crescimento estatural, a possível interação para abuso e dependência de álcool e outras drogas na vida adulta, o uso não terapêutico do metilfenidato entre estudantes de medicina, utilização na avaliação do processamento auditivo, marketing farmacêutico em torno do TDAH e o aumento dos custos sociais e de saúde com o consumo do medicamento.

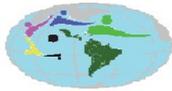
Estudos envolvendo seres humanos mostram que o medicamento vem sendo utilizado como tratamento em acidente com seqüela de pós-traumatismo cranioencefálico, transtorno de oposição desafiante, no processamento auditivo, síndrome de Kleine-Levin, síndrome de Gilles de la Torrette, transtorno para uso de outras substâncias, para melhorar a memória, aprimoramento/amplificador cognitivo e melhorar o desempenho acadêmico.

Alguns estudos exaltam os benefícios do uso do MPH, ao afirmarem que o uso é benéfico para a sociedade e para os indivíduos, supervalorizam os achados existentes na literatura e mesmo quando os indivíduos apresentam perda do apetite, ignoram esse efeito e consideram que o MPH foi bem tolerada.

Há poucos estudos realizados com modelo animal e a maioria constata efeitos negativos desencadeados pelo uso de metilfenidato. Como o medicamento tem por objeto “tratar disfunções”, muitas vezes comportamentais, que são específicas do animal, a replicação de seus efeitos em cobaias não se revela satisfatória expondo resultados pouco conclusivos ou pouco passíveis de aplicação.

Os testes experimentais com modelos animais são poucos devido às questões éticas envolvidas, no entanto, quando realizados utilizam marcadores biológicos que expressam alterações celulares e bioquímicas, que revelam quase sempre resultados indesejados, o que deveria servir de subsídios para questionar a ostensiva utilização deste medicamento e fundamentar as políticas públicas existentes para regulamentação a medicalização.

Por meio desta revisão destaca-se a incerteza com a utilização do medicamento. Tanto em estudos com humanos, as revisões de literatura e os estudos com animais são inconclusivos ou deixam margens para questionar suas conclusões.



REFERÊNCIAS

- BARROS, D.; ORTEGA, F. Metilfenidato e aprimoramento cognitivo farmacológico: representações sociais de universitários. **Saude soc**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 350-362, jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902011000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.
- BATISTELA, S. et al. Methylphenidate as a cognitive enhancer in healthy young people. **Dement. neuropsychol**, São Paulo, v.10, n. 2, p.134-142, jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-57642016000200134&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.
- BIANCHI, E. et al. Medicalización más allá de los médicos: marketing farmacéutico en torno al trastorno por déficit de atención e hiperactividad en Argentina y Brasil (1998-2014). **Saude soc.**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 452-462, jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902016000200452&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.
- BLASCO, P. G.; LEVITES, M. R.; MÔNACO, C. Metilfenidato e agentes hematopoiéticos são úteis na fadiga relacionada ao câncer. **Sociedade Brasileira de Medicina de Família (Sobramfa)**. São Paulo, v.14, n. 2, p. 78-79, 2009. Disponível em: <<http://files.bvs.br/upload/S/1413-9979/2009/v14n2/a0008.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2017.
- BOECK, C. R. et al. Early long-term exposure with caffeine induces cross-sensitization to methylphenidate with involvement of DARPP-32 in adulthood of rats. **Neurochemistry International**, v. 55, n. 5, p. 318-322, set. 2009. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19576520>>. Acesso em: 12 abr. 2017.
- BRANT, L. C.; CARVALHO, T. R. F. Metilfenidato: medicamento gadget da contemporaneidade. **Interface (Botucatu)**, Botucatu, v.16, n. 42, p. 623-636, set. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832012000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.
- BRITO, M. A. Medicalização da vida: ética, saúde pública e indústria farmacêutica. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 9, p. 2554-2556, set. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000900036&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.
- BRUXEL, E. M. et al. Association of a carboxylesterase 1 polymorphism with appetite reduction in children and adolescents with attention-deficit/hyperactivity disorder treated with methylphenidate. **The Pharmacogenomics Journal**, v. 13, n. 5, p. 476-480, oct. 2013. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22688218>>. Acesso em: 12 abr. 2017.



BRZOZOWSKI, F. S.; DIEHL, E. E. Transtorno de déficit de atenção/hiperatividade: o diagnóstico pode ser terapêutico? **Psicol. estud**, Maringá, v. 18, n. 4, p. 657-665, dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722013000400008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

BVS. Portal Regional da BVS. 2018. Disponível em: <<http://bvsalud.org/sobre-o-portal/>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

CALIMAN, L. V.; DOMITROVIC, N. Uma análise da dispensa pública do metilfenidato no Brasil: o caso do Espírito Santo. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 879-902, set. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312013000300012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

CALIMAN, L. V.; RODRIGUES, P. H. P. A experiência do uso de metilfenidato em adultos diagnosticados com TDAH. **Psicol. Estud**, Maringá, v. 19, n. 1, p. 125-134, mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722014000100014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

CALIMAN, L.V.; RODRIGUES, P.H.P. A experiência do uso de metilfenidato em adultos diagnosticados com TDAH. **Psicol. Estu**, Maringá, v. 19, n. 1, p. 125-134, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pe/v19n1/13.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

CAMARGOS JR. W.; NICOLATO, R. Características das prescrições no transtorno de déficit de atenção/hiperatividade. **J. bras. psiquiatr**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 195-199, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0047-20852009000300009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

CAMPOS, M. P. O. et al. Fadiga relacionada ao câncer: uma revisão. **Rev. Assoc. Med. Bras**, São Paulo, v. 57, n. 2, p. 211-219, abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-42302011000200021&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

CARVALHO, N. G.; NOVELLI, C. V. L.; COLELLA-SANTOS, M. F. Fatores na infância e adolescência que podem influenciar o processamento auditivo: revisão sistemática. **Rev. CEFAC**, São Paulo, v. 17, n. 5, p. 1590-1603, out. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-18462015000501590&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

CAVADAS, M.; PEREIRA, L. D.; MATTOS, P. Efeito do metilfenidato no processamento auditivo em crianças e adolescentes com transtorno do déficit de atenção/hiperatividade. **Arq. Neuro-Psiquiatr**, São Paulo, v. 65, n. 1, p. 138-143, mar. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?>



script=sci_arttext&pid=S0004-282X2007000100028&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

CFP. Conselho Federal de Psicologia. Subsídios para a campanha a não à medicalização da vida medicalização de educação. Buenos Aires, 2011. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Caderno_AF.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2017.

DAMIANI, D.; DAMIANI, D.; CASELLA, E. Hiperatividade e déficit de atenção: o tratamento prejudica o crescimento estatural? **Arq Bras Endocrinol Metab**, São Paulo, v. 54, n. 3, p. 262-268, mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0004-27302010000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

FINGER, G.; SILVA, E. R.; FALAVIGNA, A. Use of methylphenidate among medical students: a systematic review. **Rev. Assoc. Med. Bras**, São Paulo, v. 59, n. 3, p. 285-289, jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-42302013000300017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

FONSECA, M. F. B. C.; MUSZKAT. M.; RIZUTTI. S. Transtorno do déficit de atenção e hiperatividade na escola: mediação psicopedagógica. **Rev. Psicopedagogia**, São Paulo, v. 29, n. 90, p. 330-339, 2012. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/psicoped/v29n90/07.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

FRANCA, M. T. B. Transtorno de déficit de atenção e hiperatividade (TDAH): ampliando o entendimento. **J. psicanal**, São Paulo, v. 45, n. 82, p.191-207, jun. 2012. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-58352012000100014&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

FREESE, L. et al. Non-medical use of methylphenidate: a review. **Trends Psychiatry Psychother**, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p.110-115, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-60892012000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

GOMES, K. M. et al. Evaluation of light/dark cycle in anxiety- and depressive-like behaviors after regular treatment with methylphenidate hydrochloride in rats of different ages. **Rev. Bras. Psiquiatr**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 55-58, mar. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-44462011000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

GUIMARÃES, A.P. et al. MAOA is associated with methylphenidate improvement of oppositional symptoms in boys with attention deficit hyperactivity disorder. **Int J Neuropsychopharmacol**, v.12, n. 5, p.709-14, jun. 2009. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19309535>>. Acesso em: 12 abr. 2017.



HARAYAMA, R. et al. Nota técnica o consumo de psicofármacos no Brasil dados do sistema nacional de gerenciamento de produtos controlados Anvisa (2007-2014). jun. 2015. Disponível em: <http://medicalizacao.org.br/wp-content/uploads/2015/06/NotaTecnicaForumnet_v2.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2017.

ILLICH, I. (1975). A expropriação da saúde: Nêmesis da medicina. (3º ed.). Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

ITABORAHY, C.; ORTEGA, F. O metifenidato no Brasil: uma década de publicações. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.18, n. 3, p. 803-816, mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000300026&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

JABOINSKI, J. et al. Exposure to methylphenidate during infancy and adolescence in non-human animals and sensitization to abuse of psychostimulants later in life: a systematic review. **Trends Psychiatry Psychother**, Porto Alegre, v. 37, n. 3, p. 107-117, sept. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-60892015000300107&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

JUSTO, C.C. et al. Repeated exposure of adolescent rats to oral methylphenidate does not induce behavioral sensitization or cross-sensitization to nicotine. **Braz J Med Biol Res**, Ribeirão Preto, v. 43, n. 7, p. 651-656, jul. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-879X2010000700007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

JUSTO, L. P. et al. Kleine-Levin syndrome: interface between neurology and psychiatry. **Arq. Neuro-Psiquiatr**, São Paulo, v. 65, n. 1, p. 150-152, mar. 2007. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0004-282X2007000100030&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

KONESKI, J. A. S.; CASELLA, E. B. Attention deficit and hyperactivity disorder in people with epilepsy: diagnosis and implications to the treatment. **Arq. Neuro-Psiquiatr**, São Paulo, v. 68, n. 1, p. 107-114, fev. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0004-282X2010000100023&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

LIMA, K. S. et al. Efeitos do metilfenidato sobre as glândulas salivares maternas de camundongos. **Rev. odontol. UNESP**, Araraquara, v. 45, n. 6, p. 316-321, dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1807-25772016000600316&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

LOUTFI, K. S.; CARVALHO, A. M. Possíveis interfaces entre TDAH e epilepsia. **J. bras. psiquiatr**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 2, p. 146-155, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0047-20852010000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.



LOUZA, M. R.; MATTOS, P. Questões atuais no tratamento farmacológico do TDAH em adultos com metilfenidato. **J. bras. psiquiatr**, Rio de Janeiro, v. 56, supl. 1, p. 53-56, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0047-20852007000500012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

MAIA, C. R. et al. The Brazilian policy of withholding treatment for ADHD is probably increasing health and social costs. **Rev. Bras. Psiquiatr**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 67-70, mar. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-44462015000100067&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

MATTOS, P.; ROHDE, L. A.; POLANCZYK, G. V. O TDAH é subtratado no Brasil. **Rev. Bras. Psiquiatr**. São Paulo, v. 34, n. 4, p. 513-514, dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-44462012000400023&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

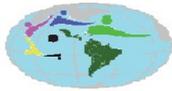
MELNYK. et al. Making the case of evidence-based practice. In: MELNYK, B. M, FINEOUTOVERHOLT E. Evidence-based practice in nursing & healthcare: a guide to best practice. Philadelphia: Lippincot Williams & Wilkins; 2005 [Internet]. 2006; p. 3-24. Disponível em: <http://download.lww.com/wolterskluwer_vitalstream_com/PermaLink/NCNJ/A/NCNJ_546_156_2010_08_23_SADFJO_165_SDC216.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018.

MENDES, K. D. S.; SILVEIRA, R. C. C. P.; GALVAO, C. M. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto contexto - enferm**, Florianópolis, v. 17, n. 4, p. 758-764, dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-07072008000400018&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

MENEGASSI, M. et al. Food intake and serum levels of iron in children and adolescents with attention-deficit/hyperactivity disorder. **Rev. Bras. Psiquiatr**, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 132-138, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-44462010000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

NETO, F. K.; SANTOS, R. A. N. TDA/H e o neurocentrismo: reflexões acerca dos sintomas de desatenção e hiperatividade e seu lugar no registro das bioidentidades. **Revista do NESME**, v.10, n. 1, p. 1-44. 2013. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/vinculo/v10n1/a07.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

OLIVEIRA, J. M. et al. Lithium and methylphenidate: opposite effects on perirenal brown fat. **Rev. psiquiatr. Rio Gd. Sul**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 35-37, 2010.



Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-81082010000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

ORTEGA, F. et al. A ritalina no Brasil: produções, discursos e práticas. **Interface (Botucatu)**, Botucatu, v. 14, n. 34, p. 499-512, set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832010000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

PALÁCIO, S. G.; OCHI, N. O.; VIEIRA, G. L. Efeitos do metilfenidato no desempenho motor de crianças com TDAH. *Revista Saúde e Pesquisa*, Maringá, v. 9, n. 1, p. 93-99, jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/saudpesq/article/view/4641>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

PASSOS, R. B. F.; LOPEZ, J. R. R. A. Síndrome de Gilles de la Tourette associada ao transtorno de déficit de atenção com hiperatividade: resposta clínica satisfatória a inibidor seletivo da recaptura de serotonina e metilfenidato. **J. bras. psiquiatr**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 2, p. 160-162, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0047-20852010000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

PEREIRA, M. S. et al. Long Withdrawal of Methylphenidate Induces a Differential Response of the Dopaminergic System and Increases Sensitivity to Cocaine in the Prefrontal Cortex of Spontaneously Hypertensive Rats. **journal.pone**, v. 28, n. 10, p. 2-18, oct. 2015. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/26509840>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

PEREZ, E. B. et al. Comorbilidad trastorno por déficit de atención con hiperactividad (tdah) y epilepsia. **REV MED HONDUR**, México, v. 78, n. 2, p. 83-90, 2010. Disponível em: <<http://www.bvs.hn/RMH/pdf/2010/pdf/Vol78-2-2010-9.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

PERINI, E. et al. Prescription, dispensation and marketing patterns of methylphenidate. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 48, n. 6, p. 873-880. dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102014000600873&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

persistence is enhanced by delayed posttraining methylphenidate administration. **PNAS Neuroscience**, v. 105, n. 49, p. 19504–19507, dec. 2008. Disponível em: <<http://www.pnas.org/content/105/49/19504>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

POLANCZYK, G. et al. The impact of individual and methodological factors in the variability of response to methylphenidate in ADHD pharmacogenetic studies from four different continents. **Am J Med Genet B Neuropsychiatr Genet**, v. 5, n. 8, p. 1419-1424, dez. 2008. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18802923>>. Acesso em: 12 abr. 2017.



RAPELLO, G. V. G. et al. Pulmonary emphysema induced by methylphenidate: experimental study. **Sao Paulo Med. J**, São Paulo, v. 133, n. 2, p. 131-134, abr. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-31802015000200131&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

ROCHA, F. L.; MALLOY-DINIZ, L. F.; HARA, C. Emprego de metilfenidato para o tratamento de déficit cognitivo em paciente com sequela de traumatismo cranioencefálico. **J. bras. Psiquiatr**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 78-81, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0047-20852006000100012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

SAKAI, J. T. et al. Estudo da comercialização de medicamentos entorpecentes e psicotrópicos. *Rev. para. med.* v. 26, n. 3 jul./set. 2012. Disponível em: <<http://files.bvs.br/upload/S/0101-5907/2012/v26n3/a3315.pdf>>. 2012. Acesso em: 12 abr. 2017.

SILVEIRA, R. R. et al. Patterns of non-medical use of methylphenidate among 5th and 6th year students in a medical school in southern Brazil. **Trends Psychiatry Psychother**, v. 36, n. 2, p. 101-106, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/trends/2014nahead/2237-6089-trends-2237-6089-2013-0065.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

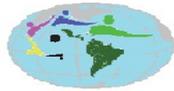
SINGER, P. **Prevenir e curar: o controle social através dos serviços de saúde**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

SOUZA, M. T.; SILVA, M. D.; CARVALHO, R. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein (São Paulo)**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 102-106, mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-45082010000100102&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

SZOBOT, C. M. et al. A randomized crossover clinical study showing that methylphenidate-SODAS improves attention-deficit/hyperactivity disorder symptoms in adolescents with substance use disorder. **Braz J Med Biol Res**, Ribeirão Preto, v. 41, n. 3, p. 250-257, mar. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-879X2008000300012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

SZOBOT, C. M.; ROMANO, M. Co-ocorrência entre transtorno de déficit de atenção/hiperatividade e uso de substâncias psicoativas. **J. bras. psiquiatr**, Rio de Janeiro, v. 56, supl. 1, p. 39-44, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0047-20852007000500009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

VENDRUSCOLO, L. F.; TAKAHASHI, R. N. Comorbidade entre o transtorno de déficit de atenção/hiperatividade e o abuso e dependência de álcool e outras drogas: evidências por meio de modelos animais. **Rev. Bras. Psiquiatr**, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 203-208, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?>



script=sci_arttext&pid=S1516-44462011000200017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

VICTOR, M. Cognitive enhancers and cosmetic psychiatry: are we ready? A case-report. **Rev. Bras. Psiquiatr**, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 593-594, dec. 2009. disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-44462009000400022&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

VIEGAS, L. S.; GOMES, J.; OLIVEIRA, A. R. F. Os Equívocos do Artigo "Os Equívocos e Acertos da Campanha 'Não À Medicalização da Vida'". **Psicol. pesq**, Juiz de Fora, v. 7, n. 2, p. 266-276, dez. 2013. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-12472013000200015&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

Recebido em 20/09/2018

Aprovado em 12/12/2018



IMPLICAÇÕES DA GLOBALIZAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E NA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

IMPLICATIONS OF GLOBALIZATION IN SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT AND ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY

Graziele Rodrigues de Oliveira*

RESUMO

A crise econômica internacional coloca em foco questões relacionadas à administração econômica, relações internacionais e os recursos naturais. A globalização que se pressupunha como avanço de desenvolvimento econômico e social coloca países emergentes em situação de vulnerabilidade, e busca-se novas relações exteriores no âmbito da economia, assim como novos modelos de construção e formação da sociedade que repense as formas de produção e consumo. Sendo assim, o objetivo deste artigo é discutir sobre as propostas que interseccionam desenvolvimento econômico e meio ambiente sustentável, levando em consideração o dilema do reconhecimento dos recursos naturais como limitado e a geração de lucro.

Palavras-chave: Globalização; Sustentabilidade Ambiental; Desenvolvimento Socioeconômico.

ABSTRACT

The international economic crisis focuses on issues related to economic management, international relations and natural resources. The globalization that was supposed to advance economic and social development places emerging countries in a situation of vulnerability, and seeks new external relations in the sphere of the economy, as well as new models of construction and formation of society that re-think the forms of production and consumption. Thus, the objective of this article is to discuss the proposals that intersect economic development and sustainable environment taking into account the dilemma of the recognition of natural resources as limited and the generation of profit.

Keywords: Globalization; Environmental Sustainability; Socioeconomic Development.

* Mestranda em Literatura Comparada pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Especialista em Geopolítica e Relações Internacionais pela Rede de Educação Claretiano. Graduada em Comunicação Social – Jornalismo pela União Educacional de Cascavel (Univel-2015) e Comunicação Social – Publicidade e Propaganda pelo Centro de Ensino Superior de Maringá (Unicesumar -2010). E-mail: grazielecomz@gmail.com



1 Introdução

A crise econômica internacional coloca em foco questões relacionadas à administração econômica, relações internacionais e os recursos naturais. A globalização que antes se pressupunha como avanço de desenvolvimento econômico e social coloca países emergentes em situação de alarme, e busca-se novas relações exteriores no âmbito da economia, como por exemplo, a formação de blocos econômicos como saída para facilitar a comercialização dos produtos e melhorar a economia. No artigo *Globalização, regionalismo e ordem internacional* (1999), a autora Valérie de Campos Mello aponta quatro principais pilares do funcionamento e do poder entre os Estados: a) a capacidade de produção, os recursos naturais a serem utilizados; b) poderes de ordem financeira, os países que tem poder de crédito e de financiamento; c) o poder bélico, se o país tem poder armamentista, “segurança”, o controle do Estado sobre os demais países, e por último o conhecimento, este quando se trata de globalização entra em destaque a tecnologia. Porém, outros atores no cenário mundial têm representatividade, como as instituições, organizações, grandes multinacionais e uma crítica fundamental, a de que os estudos sobre a Economia e Política Internacional com análise feita da perspectiva de que os Estados apenas reagem ao contexto mundial, ou seja, os estudos que versam economia e política internacional, de certa maneira, escondem os fatores históricos e sociais que envolvem o jogo político nesta economia (MELLO, 1999). Por isso Mello (1999) ressalta a importância de estudar processos históricos, culturais, sociais, dentro do âmbito econômico, ignorar estes contextos representa a acentuação das desigualdades sociais e a escassez dos recursos naturais.

Outra mudança significativa na ordem política e econômica dos Estados é que as corporações privadas têm papel importante nas relações internacionais, uma mudança em relação aos poderes do próprio Estado nestas relações, por isso os Estados se veem presos às ações do mercado mundial (MELLO, 1999). Então se torna um desafio a atuação do Estado no controle da economia, pois com a globalização passa a ser questionado o poder e alcance dos Estados no combate às desigualdades sociais e a promoção do desenvolvimento sustentável.

As problemáticas que relacionam meio ambiente sustentável e desenvolvimento econômico se esbarram em questões relacionadas com as políticas adotadas por um Estado e a democracia no que trata o mercado. O sistema capitalista impõe regras de comercialização não apenas dentro de um Estado, mas num cenário mundial, nota-se que os processos de trabalho perdem o que podemos chamar de sustentabilidade democrática (DELUIZ; NOVICKI, 2017). O objetivo da inserção no mercado global é se atentar aos propósitos da economia e do desenvolvimento, e a sustentabilidade ambiental por vezes entra em contradição com as lógicas do capital. A principal pergunta a ser feita é, quanto tempo dura a formação da sociedade pautada na lógica de produção e consumo? Os recursos naturais são escassos e limitados e a sua degradação é somada com os problemas



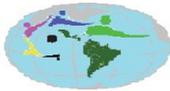
de desigualdade social, o que mostra a urgência em discutir novos modelos de trabalho, produção, consumo e meio ambiente.

2 Breve panorama das propostas de sustentabilidade ambiental

Se resgatarmos numa linha temporal, a preocupação com a degradação do meio ambiente surge com a crise ecológica, uma das primeiras ideias de travar os problemas ecológicos e promover a estabilidade econômica é a do Clube de Roma (1968) que (a grosso modo) buscava congelar o crescimento demográfico e a produção industrial. Outra proposta surge em 1973 por Maurice Strong, com o conceito de ecodesenvolvimento, que dividia a preocupação com o meio ambiente sustentável em vários níveis: sustentabilidade social, sustentabilidade econômica, sustentabilidade ecológica, sustentabilidade espacial e sustentabilidade cultural. Estas últimas medidas abrangem qualidade de vida e preservação ambiental. Por meio de pesquisas com base no ecodesenvolvimento também se permitiu os estudos do uso das tecnologias para melhorar a produção e utilização dos recursos, unir os processos ambientais com as questões econômicas para não ficarem à mercê de outros países e conseguir a independência no manejo dos recursos, mas a partir dos anos 80, mesmo com os movimentos em prol do meio ambiente, a ideia perde força (OLIVEIRA, 2011). A crise econômica, e os níveis de desigualdade social dos anos 80 entre os países fez-se estudar novos projetos integrados na tentativa de resolver a problemática das questões sociais e econômicas e a degradação ambiental.

A partir de 1987 surge o projeto *Nosso Futuro Comum* e a ideia de sustentabilidade e desenvolvimento volta em discussão. Este projeto relacionava economia, sociedade e política, com o uso dos recursos naturais e apontava medidas para bloquear o uso exacerbado dos recursos com várias medidas tanto no âmbito social como ambiental. Algumas das propostas são as reorganizações dos espaços residências e industriais das cidades, a preservação do ecossistema, o controle populacional, a distribuição e garantia de recursos básicos à população como, água, alimento, se atentando também às necessidades básicas de educação, saúde e habitação, porém segundo Oliveira (2011) a proposta se alinhava aos interesses econômicos, que acabava por esbarrar em contradição, há neste sentido o dilema do reconhecimento dos recursos naturais como limitados e a geração de lucro, em suas palavras: “Tal documento é a adequação entre economia e ecologia (de um ponto de vista conservador), através da combinação entre a ideia do desenvolvimento sustentável e o neoliberalismo econômico enquanto proposta hegemônica na nova ordem” (p. 80).

Contudo, o histórico de projetos para a preservação do meio ambiente na prática sempre enfrentou o desafio de trabalhar políticas integradas entre as nações, países desenvolvidos como Estados Unidos e os da União Europeia tem um histórico de resistência à governança ambiental global, pelos riscos de piora da economia e interesses particulares do Estado (SILVA; VIOLA, 2012). A China, país



em grande avanço de desenvolvimento econômico também se encontra no topo de maior poluidor do mundo, Índia, Japão, Brasil, Rússia e Coreia do Sul, também estão entre os maiores poluidores. Para Silva e Viola (2012) estes países também possuem tecnologia e capital para enfrentar os problemas ambientais, mas entram num jogo político difícil de desenrolar-se e comprometem as relações internacionais. Os Estados Unidos têm posições políticas que se dividem e se contrariam, de um lado, grupos de conservadores contra uma reorganização fundamentada na preservação ambiental e de outro apontam algum interesse na governança global (SILVA; VIOLA, 2012).

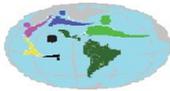
A criação da *ONUMA* (Organização das Nações Unidas para o Ambiente), incentivada pela ONU mostra relatórios importantes sobre as mudanças climáticas e a necessidade de tomar medidas urgentes em nível global. O projeto *PNUMA* (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) se organiza para discussões e políticas de preservação ao meio ambiental, porém enfrenta a falta de investimentos e tem uma ação limitada na tentativa de unir os países numa só discussão, vários grupos em prol do meio ambiente surgem, mas com políticas baseadas nas necessidades da região (SILVA; VIOLA, 2012).

Com a conferência RIO+20, os países se organizam para discutir duas questões chaves e problemáticas no mundo, o desafio da degradação ambiental e a erradicação da pobreza não concretizada no plano de Metas do Milênio¹. Estas discussões (a economia global e meio ambiente) entram num pareio complicado de aliar. Nesta conferência (RIO+20) surge o conceito de economia verde, o projeto em uma análise simplista tem temáticas interessantes como a diminuição do carbono, o melhor uso dos recursos naturais e a inclusão social, mas de acordo com Jacobi e Sinisgalli (2012), levanta polêmicas quanto a sua eficácia no combate às desigualdades sociais. Primeiro porque as medidas exigiriam mudanças drásticas na reorganização da sociedade, no cotidiano das pessoas, e os países de pouco desenvolvimento enfrentam problemas básicos de infraestrutura, saneamento básico, falta de moradia e fome. Segundo porque além de todas as políticas adotadas em nível de tecnologia para diminuir a emissão de poluentes e métodos de produção com recursos renováveis, a eficácia do projeto se depara com outros problemas que não são isolados com o assunto preservação do meio ambiente como a educação, a conscientização da população com relação ao ecossistema e principalmente a justiça social. (JACOBI; SINISGALLI, 2012).

3 Caminhos para o desenvolvimento sustentável

Ainda sobre a economia verde, algumas questões à coloca em cheque como por exemplo, as estruturas de desenvolvimento do mercado com crescente utilização dos recursos naturais e a privatização de bens comuns, o que pode centralizar ainda mais os recursos e promover ainda mais a desigualdade social

¹ As Metas do Milênio da Onu foram consultados pelo site do instituto Atkwhh no endereço eletrônico: <http://www.institutoatkwhh.org.br/compendio/?q=node/19>. Acesso em: 13 set. 2018.

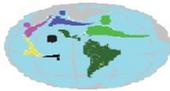


(JACOBI; SINISGALLI, 2012). Por isso pode-se dizer que as ideias podem parecer boas, mas os interesses econômicos colocam em risco acordos benéficos à população. Fica a pergunta, quais as ações da sociedade para diminuir a degradação ambiental e mesmo assim seguir no desenvolvimento? Numa análise generalista, visto que fatores sociais, econômicos e culturais problematizam ações para o desenvolvimento sustentável, a humanidade deverá agir de forma consciente, vai precisar definir limitações no uso dos recursos naturais e levar em consideração o que tem viabilidade na economia sem prevalecer com a ecologia (JACOBI; SINISGALLI, 2012). Para isso a relação da sociedade com a natureza vai ter que ser redefinida, as necessidades básicas da população devem ser resolvidas e a relação com o consumo deve ser consciente, prevalecendo o equilíbrio, não há desenvolvimento se por um lado há o desperdício e por outro a completa falta de recursos (JACOBI; SINISGALLI, 2012).

Assim Jacobi e Sinisgalli (2012) pontuam que uma das causas pela degradação do meio ambiente são as ações promovidas pelas instituições e serviços de informação na formação do comportamento da sociedade, estas mesmas instituições podem e devem facilitar no processo de conscientização para a sustentabilidade ambiental. Tanto as instituições públicas e privadas podem promover a educação ambiental e a democratização da população com estas resoluções. O desafio maior é criar esta consciência para reestruturar a sociedade e gerar emprego com preocupações ambientais (JACOBI; SINISGALLI, 2012).

Para Josiane Carvalho (2007) é importante ressaltar que também é fundamental o tema sobre territorialização, pois esta é que define o sistema de modo de produção naquele espaço, a intersecção do meio ambiente com as relações sociais e a distribuição dos recursos. Em uma conjuntura mundial, as relações de território estão ligadas às questões econômicas, e, evidentemente às formas de poder. Outro aspecto importante a comentar sobre territorialidade é a identidade de um território que funciona numa dinâmica, quando as relações sociais estão conflituosas por causa da identidade de determinado espaço, cria-se um novo espaço, uma nova demarcação territorial que se integra, porém nem sempre estas separações são harmoniosas, a dinâmica que envolve a mudança nas delimitações geográficas está ligada aos conflitos (CARVALHO, 2007).

A globalização molda as relações sociais sobre aquele território, o comportamento, o consumo, os aspectos culturais são influenciados pelos processos de produção e pela política local, podemos colocar como exemplo as influências impostas pelo ocidente ao oriente, as influências políticas de uma grande potência sobre os países periféricos (CARVALHO, 2007). Para seguir no ritmo da globalização, a sociedade é homogeneizada, a lógica de produção e participação no mercado exige a padronização do modo de vida, os países com mais diferenças culturais são os que mais sofrem com o processo para não ficarem de fora do contexto geopolítico mundial (CARVALHO, 2007). E estar de fora da conjuntura geopolítica da economia mundial pode significar sanções e enfraquecimento



econômico, como por exemplo, as sanções econômicas dos Estados Unidos sobre Cuba.

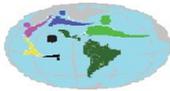
Já os autores Neise Deluiz e Victor Novicki (2017) sublinham as questões de desterritorialização da política que em um contexto global precedem as normatizações com mais força no âmbito político mundial, desta forma estas questões são mais um dos problemas que favorece o aumento das desigualdades sociais, assim como a gestão dos recursos de forma irresponsável. Também a desterritorialização de empresas, quando grandes multinacionais procuram espaços para a industrialização em países que oferecem mão de obra barata, facilidade e baixo custo no transporte de mercadorias e na instalação das empresas. Outro ponto a se destacar é o da tecnologia, este por sua vez padroniza os modelos de trabalho, os processos de produção são os mesmos numa ordem mundial, e a relação de trabalho e meio ambiente são sustentadas num sistema hegemônico. Com a crise no sistema produtivo novas formas de trabalho surgem e as questões ambientais são lembradas quando a problemática da escassez dos recursos entra em pauta (DELUIZ; NOVICKI, 2017).

De acordo com Deluiz e Novicki (2017) se por um lado, as novas tecnologias melhoram as produções de trabalho e a qualidade dos serviços, por outro promovem o desemprego e a exclusão dos trabalhadores com o intuito de aumentar a lucratividade e melhorar a produção e o sistema de trabalho, assim países emergentes sofrem com a estrutura comercial adotada, o que contribui para o aumento da exclusão social e a degradação do meio ambiente.

Outra problemática importante é a crescente população que participa do hábito de consumo ocidentalizado, o que podemos chamar de consumismo, que promove a padronização cultural. A sociedade do consumo causa grande impacto ambiental com a necessidade do uso de mais recursos naturais, portanto, maiores impactos ao meio ambiente (DELUIZ; NOVICKI, 2017). O resultado são as emissões de gases, a poluição do ar atmosférico, poluição das águas e a problemática estrutural das cidades, a aglomeração de pessoas num pequeno espaço de terra, e as consequências desta desestruturação com a falta de saneamento básico, segurança, educação.

As condições socioeconômicas da população sempre estão ligadas às questões ambientais, nota-se comunidades que vivem às margens e que dependem do lixo, moram próximas aos parques industriais que são os grandes agentes poluidores. Assim, de acordo com Deluiz e Novicki (2017) a desigualdade social é acentuada pela mundialização do sistema capitalista, quando os grupos se situam às margens da sociedade ocorre a precariedade do trabalho, a falta de conhecimento para o uso sustentável dos recursos naturais problematiza ainda mais a questão da degradação do meio ambiente.

4 Considerações finais:



Para tanto, Deluiz e Novicki (2017) apontam possíveis soluções para as problemáticas mencionadas, uma delas é a democratização e educação crítica, a compreensão sobre as relações de trabalho e meio ambiente promove a mudança de si e da coletividade, num processo de desconstrução das formas existentes para novas formas e perspectivas do fazer.

As formas de trabalho estão inseridas num só modelo econômico, que é o sistema capitalista, porém existem outras formas de se trabalhar o desenvolvimento econômico e é este o trabalho da educação crítica. O desafio maior é superar as políticas adotadas que colocam como fonte, a alienação do homem sobre a natureza. A transformação partindo destes pressupostos só pode ser alcançada a partir da crítica à sociedade de consumo (DELUIZ; NOVICKI, 2017). O desenvolvimento sustentável precisa de um modelo de construção e formação da sociedade que repense as formas de produção e consumo, sem estas perspectivas a sustentabilidade ambiental sempre vai entrar em contradição com a lógica do desenvolvimento baseado no lucro (DELUIZ; NOVICKI, 2017).

REFERÊNCIAS

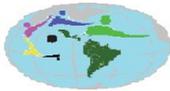
CARVALHO, J. F. A territorialização na mundialização do capital. **Revista Espaço Acadêmico (UEM)**, v. VII, p. 1-10, 2007.

DELUIZ, Neise; NOVICKI, Victor. Trabalho, meio ambiente e desenvolvimento sustentável: implicações para uma proposta de formação crítica. **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, mai./ago., 2004, 19-24. Disponível em: < www.bts.senac.br/index.php/bts/article/view/516/439>. Acesso em: 13 set. 2018.

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Governança ambiental e economia verde. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1469-1478, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000600011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 set. 2018.

MELLO, Valérie de Campos. Globalização, regionalismo e ordem internacional. **Revista Brasileira de Políticas internacionais**, v. 42, n. 1, p. 157-181, 1999. Disponível em: < www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291999000100007>. Acesso em: 13 set. 2018.

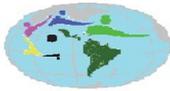
OLIVEIRA, Leandro Dias. **A Geopolítica do Desenvolvimento Sustentável: Um estudo sobre a Conferência do Rio de Janeiro (Rio 92)**. Tese de doutorado em Geografia – Instituto de Geociências – UNICAMP. Campinas,



2011. Disponível em: <
repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/287540>. Acesso em: 13 set.
2018.

SILVA, Marina; Viola, Eduardo. Por uma nova governança global. **Revista Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo. Disponível em:<http://www.ihu.unisinos.br/172-noticias/noticias-2012/509709-por-uma-nova-governanca-global>. Acesso em: 13 set. 2018.

*Recebido em 14/09/2018
Aprovado em 12/12/2018*



O AQUÍFERO GUARANI: UMA ANÁLISE DA IMPRENSA SOBRE O ACORDO

EL AQUÍFERO GUARANI: UN ANÁLISIS DE LA PRENSA SOBRE EL ACUERDO

Patrícia Gallas Buche*
Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski**

RESUMO

O presente artigo analisa por meio de matérias veiculadas na mídia impressa no período de 2010 a maio de 2018 como Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, cujos territórios são adjacentes ao Sistema Aquífero Guarani, tratam das questões ligadas à preservação deste recurso natural estratégico. O estudo é analisado sob a mesma ótica desenvolvida na teoria da Interdependência Complexa das Relações Internacionais, e buscou contextualizar o tratado sobre o Sistema Aquífero Guarani e analisar como a mídia impressa de cada Estado abordou o tema das águas subterrâneas. Para isso, dois jornais de cada país foram selecionados e com o resultado da análise de um total de 47 matérias foi possível constatar que, apesar do acordo estreitar os laços entre os Estados, cada Estado age de maneira individual, satisfazendo os interesses internos que variam entre afirmação de poder, exclusividade da exploração, exercício da soberania e produção de lucros, havendo assim pouca relação com a conservação e preservação do meio ambiente.

Palavras-chave: Aquífero Guarani; Mercosul; Interdependência Complexa.

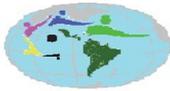
RESUMEN

El presente artículo analiza por medio de materias transmitidas en los medios impresos en el período de 2010 a mayo de 2018 como Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, cuyos territorios son adyacentes al Sistema Acuífero Guaraní, tratan de las cuestiones ligadas a la preservación de este recurso natural estratégico. El estudio es analizado bajo la misma óptica desarrollada en la teoría de la interdependencia compleja de las relaciones internacionales, y buscó contextualizar el tratado sobre el sistema acuífero guaraní y analizar cómo los medios impresos de cada Estado abordó el tema de las aguas subterráneas. Para ello, dos periódicos de cada país fueron seleccionados y con el resultado del análisis de un total de 47 materias fue posible constatar que, a pesar del acuerdo estrechar los lazos entre los Estados, cada Estado actúa de manera individual, satisfaciendo los intereses internos que varían entre afirmación de poder, exclusividad de la explotación, ejercicio de la soberanía y producción de beneficios, habiendo así poca relación con la conservación y preservación del medio ambiente.

Palabras clave: Acuífero Guaraní; Mercosur; Interdependencia Compleja.

* Formada em Jornalismo pelo Centro Universitário UDC (2015) e especialista em Relações Internacionais Contemporâneas pela UNILA (2018). E-mail: pg.buche.2017@aluno.unila.edu.br

** Doutora em Direito Internacional e Integração Econômica pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2011), Mestre em Direito, na área de Relações Internacionais, pela Universidade Federal de Santa Catarina (2006) e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2000). É Professora Adjunta do curso de Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. E-mail: maria.brzezinski@unila.edu.br



INTRODUÇÃO

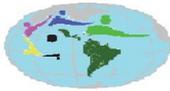
Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai compartilham um sistema interligado de aquíferos descoberto nos anos 1990 e considerado como uma das maiores reservas de água do mundo. O Sistema Aquífero Guarani (SAG) corresponde a uma extensão de aproximadamente 1,1 milhão de km². Para estabelecer regras para a relação entre estes Estados a respeito da utilização das águas subterrâneas, foi firmado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em 2010 um tratado internacional que somente em 2018 contou com as ratificações necessárias para entrar em vigor.

O presente trabalho analisa a forma como a mídia impressa de cada Estado sob o qual ocorre o Aquífero Guarani noticiou o tratado entre os países do Mercosul, bem como as políticas essenciais para a conservação e preservação das águas subterrâneas do SAG. Para isso foram selecionadas e analisadas as principais notícias veiculadas nos mais relevantes jornais impressos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Com base no estudo do conteúdo das matérias, verificou-se que, mesmo os quatro países possuindo regras comuns, fixadas em tratado internacional, cada um trata de forma diferente e individual da proteção do aquífero.

O estudo utiliza a ótica da Teoria da Interdependência das Relações Internacionais, embora pretenda realizar uma análise teórica. Autores como Robert O. Keohane e Joseph S. Nye apresentaram uma nova visão sobre as Relações Internacionais, campo no qual os atores buscam compreender a influência de outros atores, cooperando mais entre si e minimizando o uso da força. Keohane e Nye (2012, p. 07) definem a teoria como “dependência mútua. A interdependência na política do mundo refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países¹.” Entende-se que questões ligadas ao meio ambiente são melhor compreendidas sob a ótica da interdependência, pois, além do fato da teoria ter sido desenvolvida no mesmo contexto histórico da emergência da agenda ambiental nas Relações Internacionais, as questões ambientais exemplificam a situação de dependência mútua na qual os Estados estão enredados. A partir dos anos 1990 a teoria passou a se chamar Interdependência Complexa, considerando que os Estados passaram a fazer parte de uma ampla rede de contatos, interesses, articulações e fluxos transnacionais (CASTRO, 2012).

Foi no início da década de 1970 que o “meio ambiente” passou a fazer parte da agenda das Relações Internacionais, nomeadamente, a partir da Conferência Mundial da ONU sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972. Havia um conflito entre países em desenvolvimento e desenvolvidos, estes queriam dar ênfase à poluição da água, do solo e da atmosfera – portanto, aos prejuízos causados pela intensa atividade industrial dos séculos anteriores – enquanto que os países em desenvolvimento temiam que a proteção ao meio

¹ No original: “Mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries”.



ambiente pudesse significar entraves para suas próprias políticas de industrialização necessárias para o desenvolvimento econômico (SOARES, 2003). Este conflito foi contornado com a ideia de desenvolvimento sustentável, chave retórica lançada no relatório “Nosso futuro comum” (ou “relatório Brundtland”) que concilia a noção de crescimento econômico e preservação ambiental. O conceito passou a orientar todas as conferências internacionais sobre meio ambiente, inclusive a mais recente em 2012, a Rio + 20² (Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável).

O trabalho divide-se em três partes: a primeira parte consiste na descrição do contexto da descoberta do Sistema Aquífero Guarani e das negociações no âmbito do Mercosul para selar um tratado; na segunda parte é exposto o acordo do SAG assinado pelos quatro países (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai); a terceira parte dedica-se à análise das notícias e artigos de opinião a respeito do aquífero Guarani publicados na imprensa dos quatro países do Mercosul, por meio de pesquisa em dois dos mais relevantes jornais impressos de cada um dos Estados do aquífero.

A pesquisa compreendeu o período de 2010 a maio de 2018, abrangendo o momento da assinatura do acordo internacional sobre o aquífero Guarani até a sua entrada em vigor. Buscou-se matérias por meio da palavra-chave “Acordo sobre o Aquífero Guarani”, independentemente de aparecer ou não essa informação no título. Como três dos países possuem como língua oficial o espanhol, a busca nestes sites consistiu na palavra-chave em espanhol e o resultado das análises também preservou o texto original. Assim, de acordo com a Tabela 1 verificou-se os seguintes resultados dessas pesquisas:

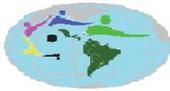
Tabela 01 – Jornais pesquisados

PAÍSES	ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAI		URUGUAI		Total
	Clarín	La Nacion	Estadão	Folha de S. Paulo	ABC Color	Ultima Hora	El Pais	La Diaria	
JORNAIS									
RESULTADO DE BUSCA	10	6	30	22	37	3	6	10	124
MATÉRIAS RELEVANTES	1	3	5	5	24	2	3	4	47

Fonte: elaboração própria

Entre 2010 e 2018 foram encontradas 124 notícias que mencionam o aquífero Guarani. No entanto, deste total, somente 47 foram relevantes para a pesquisa, pois a maioria das matérias citava de forma indireta o aquífero, sem que houvesse dados relacionados ao acordo ou a proteção da água subterrânea ou da área adjacente. Por isso, as matérias selecionadas foram analisadas qualitativamente como forma

² A Rio+20 foi a segunda grande Conferência da ONU sobre meio ambiente realizada no Rio de Janeiro. Com o nome “Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável”, foi realizada entre os dias 13 e 22 de junho de 2012, tendo por objetivo uma renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável. Foi denominada Rio + 20 porque foi realizada exatamente 20 anos após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.



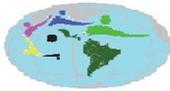
de identificar como cada país do Mercosul trata dos seguintes temas: a questão ambiental e proteção das águas do aquífero Guarani internamente e a relação com os vizinhos a respeito do aquífero. Resulta que em cada um dos Estados há visões distintas sobre o aquífero, com digressões variadas sobre soberania e poder, aproveitamento e exploração, havendo assim poucas referências à conservação do aquífero e do meio ambiente em geral.

O SISTEMA AQUÍFERO GUARANI

Inicialmente, o que hoje é chamado de Sistema Aquífero Guarani, era conhecido como Sistema Botucatu, composto pelas formações Botucatu, Pirambóia e Rio do Rasto, entre outras formações (REBOUÇAS, 1976). A nomenclatura deu-se da evolução e unificação do que tinha sido identificado, entre os anos 1970 e 1990, como sendo o Aquífero Botucatu (GILBOA et al., 1976, apud AQUÍFERO GUARANI, 2009) e o Aquífero Gigante do Mercosul (ARAÚJO et al., 1995, apud AQUÍFERO GUARANI, 2009). O nome Aquífero Guarani foi atribuído como homenagem aos povos que habitavam a região do aquífero e foi sugerido pelo geólogo uruguaio Danilo Altón, em 1994, sendo posteriormente aprovado pelos representantes dos quatro países em uma reunião realizada na cidade de Curitiba (PR), no dia 26 de maio de 1996 (CAUBET, 2006; AQUÍFERO GUARANI, 2009).

Para ter uma ideia da importância desse aquífero para os países-membros do Mercosul é importante destacar as principais características desta que é considerada uma das maiores reservas de água doce subterrânea do mundo. A área total que compõe o Sistema Aquífero Guarani é de 1.087.879,15 km². Na Argentina, ocupa uma área de 228.255,26 km²; no Brasil, 735.917,75 km², distribuídos pelos Estados de Goiás (39.367,72 km²), Mato Grosso (7.217,57 km²), Mato Grosso do Sul (189.451,38 km²), Minas Gerais (38.585,20 km²), Paraná (119.524,47 km²), Rio Grande do Sul (154.680,82 km²), Santa Catarina (44.132,12 km²) e São Paulo (142.958,48 km²); no Paraguai, a área é de 87.535,63 km²; e no Uruguai, 36.170, 51 km², localizados entre os paralelos 16° e 32° S e os meridianos 47° e 60° W, conforme aponta um levantamento feito pelo Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani, no período de 2003 a 2009 (AQUÍFERO GUARANI, 2009). O Brasil é o Estado com maior extensão territorial sobre o Guarani.

Sabe-se que as questões ambientais são as mais prementes da atualidade e objeto de intensas negociações no âmbito das Relações Internacionais. O fenômeno das mudanças climáticas, da poluição dos oceanos, da extinção de espécies não encontra delimitações nas fronteiras políticas dos Estados, pelo contrário, demandam um esforço coletivo de cooperação e negociação para fixação de regras válidas para todos. O mesmo pode ser dito da conservação e preservação de recursos naturais que por natureza são fluídos e não se limitam às fronteiras de um Estado ou outro, como o petróleo, o gás e a água (CAUBET, 2006). Quando se trata de recursos hídricos, sejam de superfície ou subterrâneos, não basta que se fixem



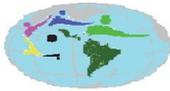
as condições jurídicas nas quais cada Estado pode explorar as águas, é preciso definir parâmetros de conservação e proteção da qualidade e da quantidade de água, medidas que previnam a poluição e contaminação e que mitiguem ou reparem eventuais danos (BRZEZINSKI, 2013). Isso implica dizer que o Sistema Aquífero Guarani impõe a necessidade de negociação de regras que não somente garantam o domínio de cada Estado sobre parte dos recursos, mas como todos estes domínios podem ser conciliados e exercidos conjuntamente. Em suma, não é somente a questão de soberania que importa neste caso, e sim a preservação do aquífero (VILLAR, 2007).

O desafio é grande, pois além da necessária cooperação no plano internacional, cada Estado possui legislações distintas relacionadas ao meio ambiente e à água. As constituições da Argentina, Brasil e Paraguai, por exemplo, referem-se à proteção ambiental como um direito do homem e uma obrigação estatal, e a Constituição do Uruguai mal menciona o tema, remetendo tudo à lei ordinária (PES, 2002; CAUBET, 2012).

No plano internacional, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou uma resolução, em 15 de janeiro de 2009, intitulada “Resolução sobre o Direito dos Aquíferos Transfronteiriços” (Resolução ONU 63/124) (ONU, 2009), que tem como objetivo principal incentivar os Estados a estabelecer acordos adequados à gestão dos aquíferos transfronteiriços. De acordo com a Resolução, cada Estado tem soberania sobre sua porção do aquífero - definido como formação geológica que contém água - situada em seu território e exercerá a soberania de acordo com o direito internacional e os artigos estabelecidos³ (BRZEZINSKI, 2012).

Mas antes mesmo da resolução da AG/ONU, os Estados do Mercosul começaram a cooperar no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a gestão transfronteiriça sustentável do Programa de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani (PSAG). O propósito do projeto era apoiar os quatro países na elaboração e implementação de um marco comum institucional, legal e técnico para diligenciar e preservar o SAG para as gerações atuais e futuras (OEA, 2009a). Este projeto surgiu como forma de ampliar o conhecimento sobre o aquífero e foi financiado pelo Banco Mundial, por intermédio

³ A Resolução determina que ao utilizar os recursos do aquífero, os Estados devem levar em consideração a obrigação de não causar danos aos demais Estados, além de tomar medidas protetivas. Também devem cooperar entre si para que haja aproveitamento mútuo e estabelecer mecanismos conjuntos para essa cooperação e troca de informações. Outro fator importante diz respeito ao incentivo a elaboração de acordos regionais e bilaterais relacionados à boa administração dos aquíferos, atuando de forma conjunta para monitorar esses recursos naturais evitando que haja contaminação e poluição. Também precisam identificar as zonas de recarga e descarga dos aquíferos existentes em seus territórios adotando, quando necessário, medidas adequadas para prevenir e reduzir ao mínimo os efeitos que venham a prejudicar essas áreas. Por fim, é necessário que cada Estado avise aos demais quando decidir desenvolver uma atividade que cause impactos negativos ao aquífero. Mas nenhuma dessas ações obriga os Estados a revelarem informações que sejam vitais para sua defesa ou segurança nacional. Ou seja, espera-se que cada Estado coopere de boa fé com os demais Estados para proporcionar todas as informações necessárias.



do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (*Global Environmental Fund - GEF*). Lançado oficialmente na cidade de Montevidéu, em 23 de maio de 2003, o PSAG resultou na elaboração de manuais de procedimentos, mapas geológicos e hidrogeológicos do aquífero, além da criação de um banco de dados sobre poços tubulares e uma rede de monitoramento dos poços (CAUBET, 2012; OEA, 2009b).

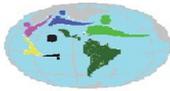
Além de cooperarem no âmbito do Projeto GEF, os Estados passaram a negociar um esboço de tratado para reger o aquífero Guarani a partir da criação, em 2004, do “Grupo *ad hoc* de alto nível no Mercosul”. O objetivo do grupo era o de elaborar um tratado sobre a gestão do Guarani, consagrando princípios e critérios que “melhor garantam seus direitos sobre o recurso”, mas que podem também “incluir as condições e formas de gestão e monitoramento do SAG”, nos termos do documento que instituiu o grupo *ad hoc*. As negociações foram encerradas em dezembro daquele ano e o texto do acordo permaneceu em sigilo até a sua assinatura, em 2 de agosto de 2010, em San Juan, Argentina (BRZEZINSKI, 2012).

ACORDO SOBRE O SISTEMA AQUÍFERO GUARANI

Após o desenvolvimento do Projeto GEF e com o avanço nos conhecimentos técnicos com relação à reserva subterrânea transfronteiriça, no dia 2 de agosto de 2010 os quatro Estados sob os quais ocorre o aquífero, aprovaram o Acordo sobre o Sistema Aquífero Guarani, em San Juan, na Argentina, durante reunião de cúpula do Mercosul, instituindo um conjunto de normas para o aproveitamento dos recursos hídricos do SAG. O tratado foi ratificado inicialmente pela Argentina e Uruguai, em 2012 (A IMPORTÂNCIA..., 2017). O Brasil ratificou o tratado em 2017 após a aprovação pelo Senado do Decreto Legislativo n. 52, de 3 de maio de 2017 (SENADO..., 2017). Faltava apenas o Paraguai ratificar o acordo, o que ocorreu em 2018, quando o Ministro das Relações Exteriores confirmou a aprovação do Paraguai, resultando assim, na plena vigência do tratado (RATIFICAN..., 2018).

O acordo elaborado pelos quatro Estados do Mercosul em 2004 e assinado em 2010 possui ao todo 22 artigos (BRASIL, MRE, 2010) e consiste em uma série de elementos que regem as relações entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O preâmbulo do tratado relembra as principais ações voltadas à proteção do meio ambiente na história das Relações Internacionais, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972 e Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Faz referência também à Declaração do Rio de Janeiro (1992), ao Tratado da Bacia do Prata (1969), ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (2001) e à Declaração da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o Direito dos Aquíferos Transfronteiriços (Resolução AG 63/124, de 15/1/2009).

Os três primeiros artigos do tratado são dedicados à afirmação da exclusiva titularidade do domínio dos Estados do Mercosul sobre o aquífero, ressaltando a



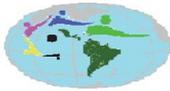
relevância que o tema da soberania estatal ainda guarda⁴. Conforme o art. 2º: “Cada Parte exerce o domínio territorial soberano sobre suas respectivas porções do Sistema Aquífero Guarani, de acordo com suas disposições constitucionais e legais e de conformidade com as normas de direito internacional aplicáveis”.

É contraditória a afirmação do exercício da soberania sobre porção do aquífero, porque o acordo utiliza como definição do aquífero “recurso hídrico transfronteiriço”. Como os recursos hídricos são fluídos, não há como delimitar o domínio territorial soberano de quatro países. Se tivesse sido utilizada a definição de aquífero sugerida pela Resolução sobre o Direito dos Aquíferos Transfronteiriços – “formação geológica que pode conter água” – faria sentido a proclamação de exercício da soberania sobre uma porção do aquífero. Mas, no caso do Guarani, evidencia-se que a afirmação da soberania estatal passa a ter o sentido prático de dar aos Estados a chancela para fazer o que bem entenderem com as águas subterrâneas (BRZEZINSKI, 2012). Ressalte-se que a definição estabelecida pelo acordo é contraditória também com o direito interno brasileiro, que prevê que um aquífero é um corpo hidrogeológico com capacidade de acumular e transmitir água através de poros e fissuras” e água subterrânea é a água que ocorre naturalmente ou artificialmente no subsolo (conforme Resolução 15/2001 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos).

O artigo 3º do acordo estabelece que: “As Partes exercem em seus respectivos territórios o direito soberano de promover a gestão, o monitoramento e o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani, e utilizarão esses recursos com base em critérios de uso racional e sustentável e respeitando a obrigação de não causar prejuízo sensível às demais Partes nem ao meio ambiente.” A gestão, o monitoramento e o aproveitamento sustentável das águas do aquífero são consideradas faculdades dos Estados e não deveres fundamentais. Infelizmente, o texto não adota a perspectiva da precaução e do princípio da prevenção, reconhecidos na Declaração do Rio de 1992 e reafirmados em 2012, sequer existe previsão sobre a atuação dos Estados em situações de emergência.

O art. 4º prevê que “as Partes promoverão a conservação e a proteção ambiental do Sistema Aquífero Guarani de maneira a assegurar o uso múltiplo, racional, sustentável e equitativo de seus recursos hídricos”. Embora não existam critérios para definição do que é racional, sustentável e equitativo, este é o único trecho do tratado que contém uma obrigação relacionada à proteção do aquífero. Exceto pelo art. 4º e pelas considerações genéricas do preâmbulo, os substantivos

⁴O objetivo principal do acordo revelava-se já na Decisão n. 25 do Conselho Mercado Comum do Mercosul, que criou o “Grupo *Ad Hoc* de Alto Nível Aquífero Guarani”, responsável pela elaboração do texto do tratado: “elaborar um projeto de Acordo dos Estados Partes do Mercosul relativo ao aquífero Guarani, que consagre os princípios e critérios que melhor garantam seus direitos sobre o recurso águas subterrâneas, como Estados e na sub-região”. Segundo o art. 2º da Decisão n.25/2004, referido acordo “poderá também incluir as condições e formas de gestão e monitoramento do aquífero Guarani”, deixando claro que a proteção das águas do aquífero é uma meta, mas não o objetivo principal do tratado.



“proteção” e “conservação” não são encontrados no acordo. Não há menção à preservação, à qualidade, à quantidade, à poluição, à contaminação ou à manutenção do ciclo hidrológico e tampouco se reconhece a vulnerabilidade dos sistemas aquíferos. Ao contrário do recomendado pela Resolução AG/ONU 63/124, não há parâmetros para definição que é racional e equitativo. O art. 14º determina a cooperação entre as partes na “identificação de áreas críticas, especialmente em zonas fronteiriças que demandem medidas de tratamento específico”. Não se sabe o que são áreas críticas ou tratamento específico, pois tampouco são mencionadas áreas de recarga e áreas de descarga.

Não há, portanto, obrigações vinculantes relacionadas à conservação do aquífero, nem proibições de atividades, obras ou projetos. Ao contrário, as partes têm o domínio soberano sobre porções do aquífero, sendo contidas apenas pelo dever de adotar “medidas necessárias para evitar que se causem prejuízos sensíveis às outras Partes ou ao meio ambiente” (art. 6º) e, caso isto ocorra, a parte responsável tem o dever de “adotar todas as medidas necessárias para eliminá-lo ou reduzi-lo” (art. 7º). Não se trata de uma obrigação de resultado de não causar dano significativo, como a prevista no art. 6º da Resolução sobre o Direito dos Aquíferos Transfronteiriços.

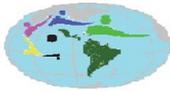
A partir do art. 8º, o acordo dedica-se a uma série de previsões de comunicação e de troca de informação técnica e científica entre as partes sobre estudos, atividades e obras autorizadas em seus territórios, com potenciais “efeitos ambientais” além das suas fronteiras. Em caso de divergência sobre o potencial prejuízo, há um mecanismo de negociação (art. 11). O acordo dedica os arts. 15 a 19 ao detalhamento de um sistema de solução de controvérsias. São muitos artigos dedicados a estes dois temas, o que reflete que o contexto das Relações Internacionais dos anos 1970 – marcado por controvérsias entre os Estados, especialmente entre Argentina e Brasil por causa da UHE de Itaipu – ainda assombra as relações entre os Estados no século XXI (BRZEZINSKI, 2013).

Diante deste marco regulatório criado pelo acordo, passa-se à análise das notícias e artigos de opinião dos principais jornais impressos de cada país membro do acordo. Pretende-se identificar a tônica dos relatos da mídia de cada país, para verificar se há preocupação ou alerta com a proteção das águas do aquífero Guarani, conforme sugerem os eventos marcantes das Relações Internacionais do final do século XX e início do século XXI.

O AQUÍFERO GUARANI NA MÍDIA IMPRESSA

NA ARGENTINA: MÁ ADMINISTRAÇÃO, FRACKING E ABASTECIMENTO

Na Argentina, decidiu-se restringir a pesquisa aos jornais Clarín e La Nación que são tradicionais na imprensa e chegaram a ser os dois maiores em circulação no país antes da mídia online tomar conta, fazendo com que eles reduzissem a



circulação impressa e se adaptassem ao meio online. Assim, foram encontrados um total de 10 matérias do Clarín e seis do La Nacion, sendo relevante apenas uma do Clarín e três do La Nacion, que serão analisadas na sequência.

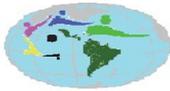
A primeira e única reportagem publicada pelo Clarín no período pesquisado foi em 2014. Intitulada “A exploração petrolífera do outro lado da fronteira” menciona o aquífero Guarani como um bem ambiental em risco considerando a intensificação do *fracking* (LA EXPLORACIÓN..., 2014). O *fracking* ou faturamento hidráulico é um processo de perfuração do subsolo, com a introdução de água e produtos químicos sob alta pressão nas rochas até provocar o seu faturamento, liberando gases, que fluem para a cabeça do poço. O *fracking* gera muita polêmica pelo risco de contaminação das águas subterrâneas (MAES, 2017). A matéria alerta que quatro ambientalistas foram agredidos no Uruguai ao protestarem contra o *fracking* praticado por empresa norte-americana em uma área onde se encontra o aquífero Guarani, gerando risco de contaminação da água.

No jornal La Nacion, o artigo de opinião intitulado “A hora do Brasil” publicado em 2010 tem por objeto analisar a presidência *pro tempore* do Mercosul exercida pelo Brasil. O artigo destaca o fato do então presidente Luis Ignacio Lula da Silva querer concluir o acordo União Europeia-Mercosul (LA HORA..., 2010). Além do acordo comercial, menciona-se o aquífero Guarani como um dos temas relevantes da agenda do Mercosul, junto com o financiamento dos projetos de infraestrutura e produtivos de interesse comum.

Em 2014, o La Nacion publicou uma reportagem específica sobre acesso à água, destacando que 16% dos argentinos não tem acesso à água potável e que, embora as Cataratas do Iguazu estejam cheias, Misiones é a província na qual a maioria das pessoas não tem água corrente, o que afeta 28% das residências (SAFIULLINA, 2014). A matéria sugere que a falta de água está relacionada à pobreza, à falta de obras suficientes e possivelmente à falta de chuva. Mas também indica que a má distribuição da água pode ser uma das razões do problema. São entrevistadas algumas pessoas, entre elas, Marisa Arienza, da Green Cross, uma organização global sediada na Argentina. Segundo ela, “existem vários mitos, o primeiro é o de que há pouca água, quando na realidade a água é mal distribuída e faz parte da situação mundial. O segundo mito é que temos o maior aquífero do mundo [Guarani⁵]”. A reportagem segue apresentando vários índices e comparações com outros países do mundo destacando a falta de preocupação em preservação da água e finaliza alertando para o fato de que a falta de acesso à água potável também limita outros direitos, como saúde, educação e trabalho.

A terceira peça jornalística relevante para este trabalho é de 19 de setembro de 2016, de autoria do professor universitário Juan Gabriel Tokatlian sobre a necessidade de discussões sobre uma política de defesa. Segundo o autor, uma corrente de pensamento sobre as questões de segurança internacional alega que as

⁵ No original: “Hay varios mitos. El primero es que hay poca agua, cuando en realidad el agua está mal distribuida y es parte de la situación mundial. El segundo mito es que tenemos el aquífero más grande del mundo [Guarani], y con eso se genera mucho desconocimiento.”



potências buscam ativos cruciais como hidrocarbonetos, minerais críticos para a indústria militar, água doce e áreas ricas em biodiversidade, atribuindo aos militares a importante missão de defesa dos recursos naturais estratégicos (TOKATLIAN, 2016).

A análise das peças publicadas em jornais argentinos permite constatar que durante oito anos foi veiculada uma única peça relacionada à preservação do SAG, em razão do uso do *fracking*. Também foi comentado na imprensa do país vizinho o tratado firmado pelos quatro Estados do Mercosul e as ações a serem desenvolvidas pelo organismo internacional. Outro ponto de destaque é a ideia de que a Argentina possui em seu território um sistema de águas subterrâneas em abundância que, no entanto, é pouco explorado, enquanto que boa parte da população ainda não tem acesso à água potável.

NO BRASIL: O GUARANI E O ABASTECIMENTO DA POPULAÇÃO

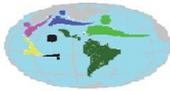
No Brasil os jornais escolhidos foram O Estado de S. Paulo, também chamado de Estadão, e Folha de São Paulo, seguindo o mesmo critério de importância no contexto do país, tradição e larga circulação. Foram selecionadas matérias publicadas entre 2010 a 2018, o que gerou um montante de 30 resultados para o Estadão e 22 para a Folha. Deste total apenas cinco matérias de cada jornal foram relevantes para a pesquisa, conforme análise abaixo.

No jornal O Estado de S. Paulo, a primeira menção ao aquífero Guarani é de 10 de agosto de 2010, em artigo de Rubens Barbosa sobre o Mercosul. Comentando a 29ª Reunião do Conselho da Organização, em San Juan, na Argentina, que ocorreu num momento particularmente delicado para os países da América do Sul, devido aos conflitos entre Colômbia e a Venezuela. A matéria comenta a agenda da reunião e cita brevemente o Acordo do SAG:

Talvez o ato mais significativo assinado no encontro de San Juan tenha sido o Acordo sobre o Sistema Aquífero Guarani, em negociação desde 2004, regulando a conservação e o aproveitamento sustentável pelos países do Mercosul de uma das maiores reservas subterrânea de água doce do mundo com mais de 1 milhão de quilômetros quadrados (BARBOSA, 2010).

Neste mesmo ano, outra matéria a respeito do novo código florestal cita em um dado momento o Acordo do SAG firmado pelos quatro países do Mercosul, mas sem fazer menção dos detalhes do acordo ou qualquer tipo de preocupação conservacionista (VIALLI, NINNI, 2010).

Em 2011, a reportagem mais relevante chama atenção com o seguinte subtítulo: “Mais da metade dos municípios brasileiros utiliza águas subterrâneas para abastecer a população - e pouco se sabe sobre elas” (NINNI, 2011). A reportagem apresenta um panorama dos aquíferos no Brasil e alerta para a preocupação com a preservação. Também apresenta detalhes do aquífero Guarani



ao ressaltar que segundo um estudo do geólogo Ricardo Hirata, da USP, não existe tanta água (30 mil km³) assim como se pensava. Nas palavras do entrevistado:

Isso é irreal. Porque nós não temos acesso a toda essa água. Temos acesso, na área confinada, a cerca de 2,1 mil km³ - mais os 40 km³ de recarga anual. Usamos anualmente cerca de 1 km³ de água do Guarani: 94 % no Brasil, 3% no Uruguai, 2% no Paraguai e 1% na Argentina. Cerca de 80% do total é usado para abastecimento público e 15%, para processos industriais (NINNI, 2011).

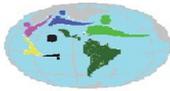
Outro elemento importante que se deve ressaltar é que a matéria exorta a criação de lei que institua uma área de proteção e recuperação de mananciais específica para o afloramento do Guarani, discutida pela Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo.

Três anos depois, o Estadão publicou uma reportagem alertando para o risco de contaminação do aquífero em decorrência do uso de agrotóxicos (TOMAZELA, 2014). É importante destacar o primeiro parágrafo que demonstra o interesse político e descarta a preocupação com o meio ambiente. O mesmo, escrito por José Maria Tomazela (2014), diz o seguinte:

O Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema) aprovou o plano de manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) Botucatu, na região central do Estado de São Paulo, mantendo a permissão do uso de agrotóxicos em uma das principais zonas de recarga do aquífero Guarani, um dos maiores reservatórios de água doce subterrânea do planeta. A restrição ao emprego de pesticidas e defensivos agrícolas nessas áreas, proposta por entidades ambientais, foi retirada do documento por pressão de prefeitos e grupos empresariais. Ambientalistas afirmam que a medida põe em risco o aquífero em um momento em que o Estado enfrenta sua maior crise hídrica (TOMAZELA, 2014).

Foi analisada também uma matéria sobre a crise de abastecimento em São Paulo em razão dos baixos níveis do conjunto de reservatórios chamado Sistema Cantareira (LEITE, 2014). Explica a matéria que um estudo feito pela USP mostra que 24 poços do aquífero Guarani teriam capacidade para abastecer até 300 mil pessoas na região de Piracicaba (SP). O projeto, que ainda não estava concluído, previa que cada poço poderia bombear até 150 mil litros por hora até uma grande caixa d'água na superfície.

A Folha da S. Paulo publicou em 27 de setembro de 2010 uma reportagem intitulada "Mundo dobra uso de água subterrânea em quatro décadas". Apresenta um estudo publicado na revista científica *Geophysical Research Letters* sobre o consumo de água doce no mundo, em especial, da água subterrânea (LOPES, 2010). Neste estudo revelou-se que a exploração de água doce mais que dobrou desde os anos 1960 passando de 126 km³ para 283 km³ a média anual:



A questão, lembram os pesquisadores, é que ainda não dá para saber o preço exato da brincadeira, porque ninguém tem dados precisos sobre a quantidade de água subterrânea no mundo. Mas, a esse ritmo, se tais reservas fossem equivalentes aos célebres Grandes Lagos dos EUA e Canadá, essa fonte de água seria esgotada em 80 anos (LOPES, 2010).

Ainda que o estudo não trate diretamente da situação brasileira, a reportagem faz menção ao aquífero Guarani, então considerado o principal reservatório subterrâneo do país, da qual 75% dos municípios do interior paulista dependem da água do Guarani (LOPES, 2010).

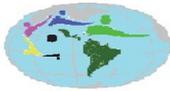
Outra matéria publicada em 2011 alerta para o perigo das atividades relacionadas ao cultivo e aproveitamento da cana de açúcar para o aquífero Guarani (MATIUZO, 2011). De acordo com um estudo feito para o SAG no estado de São Paulo, o principal vilão do aquífero são os aterros sanitários, mas foi revelado também que os canaviais geram riscos ainda maiores, em razão do uso de agrotóxicos e ao tipo de manejo.

Em 2013, a Folha divulgou a construção de seis poços artesianos no interior de São Paulo para monitorar a variação dos níveis de água subterrânea do aquífero Guarani e Bauru (SEIS POÇOS..., 2013). Esses poços teriam 40 metros de profundidade e custariam cerca de R\$ 134 mil aos cofres públicos. A matéria finaliza destacando que “conforme o Departamento de Águas e Energia Elétrica, o monitoramento fornecerá dados sobre os limites de água nos aquíferos, o que é importante para desenvolver projetos para poços destinados ao abastecimento dos municípios”.

O perfil das matérias encontradas neste jornal é de alerta para o perigo de contaminação do aquífero Guarani. Por isso, outra reportagem relevante analisada faz uma denúncia sobre o excesso de lixo em Ribeirão Preto, que ameaça claramente o Guarani (TURTELLI, 2014). De acordo com a matéria, existe muito lixo acumulado na região, o que prejudica a área de recarga do aquífero. A reportagem lembra ainda que o principal tipo de lixo que contamina a reserva subterrânea é o lixo eletrônico, bem como quaisquer dejetos que contenham metais pesados.

Por fim, uma reportagem fala sobre a suspensão da decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que protegia a área do aquífero Guarani em Ribeirão Preto (TOLEDO, 2015). A suspensão ocorreu menos de um mês após a Justiça de primeira instância proferir medida liminar que congelava a expansão urbana em área de recarga do SAG. A publicação destaca que a medida liminar previa a proteção de 65 km² de área protegida, equivalente a 10% do total do município.

O Brasil é o Estado com a maior extensão territorial do aquífero Guarani. As águas subterrâneas do aquífero são muito utilizadas para o abastecimento urbano, principalmente no estado de São Paulo. O Município de Ribeirão Preto, por exemplo, é completamente abastecido pelas águas do aquífero. A pesquisa demonstrou que



ambos os jornais analisados apresentaram ao público matérias denotando preocupação com o SAG, enquanto uma fonte de abastecimento da população, não como um bem ambiental em si mesmo. É importante ressaltar que as matérias analisadas referem-se a um período durante o qual houve o desabastecimento do sistema Cantareira.

NO PARAGUAI: A SOBERANIA SOBRE O AQUÍFERO

A pesquisa nos periódicos paraguaios restringiu-se ao ABC Color e Última Hora, porque são os dois principais jornais impressos do país com larga circulação e anos de tradição. Constatou-se um total de 37 matérias do ABC Color e apenas três do Última Hora, sendo analisadas 24 do primeiro e duas do segundo, qualificando assim o ABC Color como o jornal com maior número de publicações voltadas ao aquífero Guarani, não apenas no Paraguai, como também em todos os jornais analisados nos quatro países.

A primeira matéria relevante publicada pelo ABC Color durante o período pesquisado é de 2 de agosto de 2010, data em que foi assinado o Acordo sobre o SAG pelos Estados do Mercosul reunidos em San Juan, Argentina. O título é “Firmam acordo sobre a soberania do Aquífero Guarani”, ressaltando que “o recurso dá à área coberta interesse mundial e, portanto, vários estudos falam de uma recorrente tendência americana de manter uma forte presença militar⁶”. A reportagem apresenta os principais objetivos e obrigações jurídicas estabelecidas no tratado (BRIGNARDELLO, 2010).

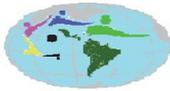
No mesmo dia foi publicada outra matéria citando o tratado e destacando ainda uma pesquisa sobre o aquífero realizada em 1997 em várias universidades públicas da Argentina, Brasil e Uruguai sobre uma possível presença de petróleo. No entanto o que foi encontrado era água quente e de boa qualidade e desde então, os estudos sobre a área do Guarani passaram a fazer parte de um projeto financiado pelo Banco Mundial (BLOQUE..., 2010).

Já um artigo de opinião alerta a população para o cuidado com o meio ambiente no Paraguai, principalmente com a água (ROA, 2010). Também destaca a importância de preservar as reservas de água. “Nosso país é atravessado por rios, córregos, nascentes e lagos. E, para completá-lo, está assentado em uma das maiores reservas de água doce do mundo: o aquífero Guarani⁷.”

Outra matéria relata que o Poder Executivo encaminhou ao Congresso o pedido para aprovar a gestão regional do aquífero Guarani com base no Acordo

⁶ No original: “El recurso da a la zona abarcada interés mundial y, por ello, varios estudios hablan de una recurrente tendencia estadounidense a mantener presencia militar cercana”.

⁷ No original: “Nuestro país está cruzado de ríos, arroyos, nacientes y lagos. Y para completar, está asentado sobre una de las reservas de agua dulce más grandes del mundo: el acuífero Guarani”.



(EJECUTIVO..., 2011). Segundo o jornal, o documento foi inscrito na Comissão Permanente do Congresso e seria entregue ao Senado em março, quando reiniciasse o período de sessões do Poder Legislativo. “O documento assinado pelos quatro países pretende ter uma gestão consensual do aquífero para que o uso inadequado de um dos proprietários não cause danos irreparáveis⁸.”

Em 2012, foi publicada uma reportagem intitulada “Qualificam como pernicioso para o país o documento assinado” que mostra o ex-Ministro do Meio Ambiente, Juan Francisco Facetti, criticando o Acordo do SAG e o Presidente Fernando Lugo, alegando que o acordo é prejudicial aos interesses nacionais (CALIFICAN..., 2012). Nas palavras dele: “aqui estamos falando de entregar ao Brasil e à Argentina todas as informações que eles solicitam sobre qualquer projeto em construção ou execução que exista sobre o aquífero Guarani em nosso território⁹.” Também criticou o fato de que se empresas transnacionais quiserem se instalar em território do aquífero, farão isso nos países com maior capacidade científico-tecnológica, no caso Argentina e Brasil. Na entrevista o ex-Ministro do Meio Ambiente, Juan Francisco Facetti, alega que:

Imediatamente, o Paraguai será excluído de qualquer investimento estrangeiro ou nacional (...) perderemos oportunidades de investimento, perderemos fontes de trabalho, perderemos acesso à tecnologia de ponta, e nossos filhos, netos e gerações subsequentes estarão sempre sujeitos a esse tratado¹⁰ (CALIFICAN..., 2012).

A publicação demonstra inquietação com o desenvolvimento econômico e tecnológico do Paraguai, mas não parecem ser relevantes as questões ambientais relacionadas ao aquífero Guarani.

No mesmo dia, outra matéria ressalta a fala do ex-Ministro do Meio Ambiente e destaca que “o acordo nada mais é do que uma cessão de direitos pelo Paraguai de sua liberdade de dispor de seus recursos hídricos¹¹” (CONGRESO..., 2012).

Seguindo nesta linha, no mesmo ano, o jornal veiculou as críticas do ex-Ministro da Corte¹², José Altamirano, qualificando a conduta do Estado paraguaio de

⁸ No original: “El documento firmado por los cuatro países apunta a tener un manejo consensuado del acuífero de manera que el uso inadecuado de uno de los propietarios no genere daños irreparables”.

⁹ No original: “Aquí estamos hablando de entregar a Brasil y Argentina toda la información que ellos soliciten sobre cualquier actividad en diseño, proyecto, en construcción o ejecución que exista sobre el Acuífero Guaraní en nuestro territorio”.

¹⁰ No original: “Inmediatamente, Paraguay quedará descartado de cualquier inversión extranjera o nacional (...) perderemos oportunidades de inversión, perderemos fuentes de trabajo, perderemos acceso a la tecnología de punta, y nuestros hijos, nietos y siguientes generaciones estarán sometidos por siempre por este tratado”.

¹¹ No original: “El acuerdo no es otra cosa que una cesión de derechos que hace el Paraguay de su libertad de disponer de sus recursos hídricos.”

¹² No Paraguai, o Ministro da Corte tem a função de supervisionar todos os órgãos do Poder Judiciário.



ingênua por firmar o Acordo do SAG, pois permitiu que os demais países tenham acesso a informações internas e possam intervir em projetos relacionados ao uso da água do aquífero (ADVIERTEN..., 2012). Por conta disso, José Altamirano pediu a Câmara de Deputados para analisar profundamente o texto e rejeitá-lo, caso contrário, estaria incorrendo em traição contra a pátria.

Em outra matéria do mesmo dia 18 de julho de 2012, o Presidente da Câmara de Deputados, Víctor Bogado, concordou com a posição dos ex-ministros e também ressaltou que o Paraguai tem direito sobre seus recursos naturais (MAÑANA..., 2012). Ainda nessa discussão, foi analisada uma matéria (ACUERDO..., 2012) que apresenta o ponto de vista da Organização Ambientalista IDEA ao ressaltar que o Acordo é pernicioso para o Paraguai, pedindo que o Congresso rejeite o documento. O Diretor Executivo do IDEA, Ezequiel Santagada, critica a maneira como esse Acordo está sendo firmado. “Somos uma organização ambientalista, mas não somos imbecis. Uma coisa é ser um ambientalista e outra coisa é ignorar os interesses geopolíticos que estão em jogo quando se trata de soberania¹³”.

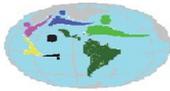
Diante desta discussão, o Mestre em Hidrogeologia, Celso Velázquez, se manifestou de outra forma, argumentando que a maneira como estão vendo o Acordo está equivocada (ES MENTIRA..., 2012). Segundo o entrevistado Celso Velázquez:

É uma mentira que o país deva pedir permissão aos países signatários do acordo para autorizar obras de grande impacto na área de influência do aquífero, como dizem alguns setores. O Paraguai só deve informar sobre grandes projetos de infraestrutura que estão habilitados. Os outros parceiros do acordo também são obrigados a fazer o mesmo¹⁴. (...) a proteção ambiental e o uso sustentável das águas do aquífero Guaraní é uma obrigação e um direito soberano do Paraguai. De maneira nenhuma o Congresso entregou, nem entregará, a soberania das águas subterrâneas do país; pelo contrário, a ratificação do acordo sobre o recurso natural permitirá, sem prejuízo de sua própria soberania, a responsabilidade das partes (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) na gestão dessas águas¹⁵ (ES MENTIRA..., 2012).

¹³ No original: “Nosotros somos organización ambientalista, pero no somos imbeciles. Una cosa es ser ambientalista y otra cosa es no tener en cuenta los intereses geopolíticos que están en juego cuando de soberanía se trata”.

¹⁴ No original: “Es mentira que el país deberá pedir permiso a los países partes del acuerdo para autorizar obras de gran impacto en la zona de influencia del acuífero, tal como dicen algunos sectores. El Paraguay solo deberá informar sobre proyectos de gran infraestructura que se habiliten. Los demás socios del acuerdo también están obligados a hacer lo mismo”.

¹⁵ No original: “La protección ambiental y aprovechamiento sustentable de las aguas del Acuífero Guaraní es una obligación y derecho soberano del Paraguay. De ninguna manera el Congreso ha entregado, ni entregará, la soberanía de las aguas subterráneas del país; al contrario, la ratificación del acuerdo sobre el recurso natural permitirá, sin menoscabo de su propia soberanía, la responsabilidad de las partes (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) en el manejo de esas aguas”.



Após a assinatura do acordo do SAG muitas matérias foram publicadas no jornal ABC Color no Paraguai tratando desta questão. Por isso, no mesmo dia da entrevista com Celso Velásquez, outra reportagem do jornal destaca que a organização ambiental Altervida rejeitou a renúncia da soberania do Paraguai ao Acordo que assinou com os países vizinhos para a gestão do aquífero Guarani (NO SE ENTREGA..., 2012). De acordo com o Diretor Executivo da Altervida, Víctor Benítez, o país continuará tendo soberania sobre sua porção do aquífero.

Um artigo de opinião também releva essa insatisfação com o Acordo. “O Paraguai é um país livre e soberano e pode dispor, quando julgar necessário, a água do aquífero de seu território¹⁶” (SOSA, 2012A).

Já com ênfase em outro ponto, um artigo de opinião apresenta em detalhes o aquífero Guarani e diz que o mesmo é a riqueza mais importante do Paraguai. Também explica que as principais zonas de recarga do aquífero se encontram em território paraguaio. “A água estocada, estimada em 37.000 km³, utilizada com critério de sustentabilidade pode atender, sem risco de esgotamento, mais de um bilhão de pessoas, um sexto da população mundial¹⁷” (MORENO, 2012).

Na sequência desse debate, uma matéria (EN DIPUTADOS..., 2012) noticia que Deputados propõem rejeitar o Acordo sobre o aquífero Guarani, já aprovado pelos Senadores, alegando que o Acordo, entre outras coisas, compromete a soberania do Paraguai sobre sua porção do aquífero.

A comissão de Ecologia emitiu um parecer aconselhando a rejeição do protocolo que já foi aprovado pela Câmara dos Senadores. Antes do parecer, a comissão recebeu a ministra da Defesa, María Liz García, e o vice-presidente da República, Óscar Denis, que pediu que o texto fosse rejeitado por comprometer a soberania do país¹⁸ (EN DIPUTADOS..., 2012).

E outra matéria (PROTOCOLO..., 2012) um dia depois, reforça o pedido da Câmara dos Deputados em rejeitar o acordo, no entanto, o deputado Justo Cárdenas se opôs à rejeição e solicitou a convocação de uma audiência pública para discutir a questão.

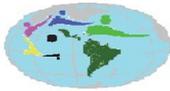
Na sequência, o jornal noticia que a audiência pública será realizada, mas sem data prevista, alegando que “isso será feito porque é necessário que as pessoas pensem em um projeto tão delicado¹⁹” (AUDIENCIA..., 2012). Neste

¹⁶ No original: “El Paraguay es un país libre y soberano y puede disponer, cuando lo considere necesario, del agua del aquífero de su territorio”.

¹⁷ No original: “El agua almacenada, estimada en 37.000 km³, empleada con criterio de sostenibilidad puede atender, sin riesgo de agotarse, a más de mil millones de personas, una sexta parte de la población mundial”.

¹⁸ No original: “La comisión de Ecología emitió un dictamen aconsejando el rechazo del protocolo que ya fue aprobado por la Cámara de Senadores. Previo al dictamen, la comisión recibió a la ministra de Defensa, María Liz García, y al vicepresidente de la República, Óscar Denis, quienes pidieron que el texto sea rechazado porque compromete la soberanía del país”.

¹⁹ No original: “Se hará porque es necesario que la gente opine sobre un proyecto tan delicado.”



sentido, um artigo de opinião relembra o estudo para a gestão transfronteiriça sustentável do Programa de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani e faz um comparativo com o Acordo do SAG (SOSA, 2012b). A visão do autor é semelhante àquela de muitas autoridades do Paraguai que criticam o tratado e a maneira como ele foi elaborado, “prejudicando” os interesses de soberania do país. Nas palavras de Horacio Sosa:

Isso, do ponto de vista do Paraguai, historicamente prejudicado uma e outra vez por seus dois grandes vizinhos Argentina e Brasil, tem uma tremenda importância porque está falando sobre a gestão transfronteiriça do aquífero, como aparece no acordo internacional assinado pelo ex-presidente Fernando Lugo e que deve ser ratificado pelo Senado da Nação²⁰ (SOSA, 2012b).

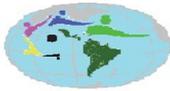
Outra importante reportagem publicada no dia 31 de agosto de 2012 anuncia que a Câmara de Deputados do Paraguai rejeitou o Acordo do SAG alegando que a soberania foi cedida e que não era o momento político para aprovar um documento desse tipo (RECHAZAN..., 2012a). “O Paraguai é soberano e, portanto, pode realizar as obras que considera pertinente. Se aprovássemos esse acordo, estaríamos renunciando à soberania e ao direito sobre o aquífero Guarani”, declarou o deputado César López. E no dia seguinte, outra matéria também confirma essa rejeição, dizendo que o texto foi devolvido à Câmara dos Senadores para estudo (RECHAZAN..., 2012b). Mais tarde, uma notícia anuncia que o protocolo do aquífero Guarani foi arquivado pelo Congresso do Paraguai (ARCHIVAN..., 2012).

Em 2013, o ABC Color publicou uma análise do aquífero enquanto riqueza mineral sob o título de “Aquífero Guarani, maior riqueza do Paraguai” (MEROLLA, 2013). É destacado que um fórum continental ocorrido na Argentina classificou o aquífero Guarani como uma das maiores riquezas do país. A matéria menciona a luta pela água e afirma que a terceira guerra mundial poderá ser por recursos hídricos. Retrata também a questão da água virtual, isto é, sobre a quantidade de água embutida no processo de produção. “Para fazer uma xícara de café, são necessários 140 litros, entre a água para o cultivo, a colheita, o transporte e a preparação, até o usado na fabricação da taxa na qual ela é consumida”, destaca parte da matéria²¹.

No ano seguinte, uma reportagem comenta a falta de água no Paraguai (HAY..., 2014), dizendo que “essa situação não deveria ocorrer, já que nosso país está localizado na maior reserva subterrânea de água doce do mundo, o Aquífero

²⁰ No original: “Esto, desde el punto de vista del Paraguay, históricamente perjudicado una y otra vez por sus dos grandes vecinos Argentina y Brasil, tiene una tremenda importancia porque se está hablando del manejo transfronterizo del acuífero, según figura en el acuerdo internacional firmado por el expresidente Fernando Lugo y que debe ser ratificado por el Senado de la Nación”.

²¹ No original: “Para hacer una taza de café, se necesitan 140 litros, entre el agua para cultivo, cosecha, transporte y preparación, hasta la que se usa en la fabricación de la tasa en que se bebe”.



Guarani. Os dados mostram que ocupa cerca de 70.000 metros quadrados²². No entanto, mesmo assim o Paraguai deixa metade da população sem acesso à água potável, em razão do crescimento populacional e da má administração das empresas de recursos hídricos.

E, por fim, a publicação mais recente sobre o aquífero no ABC Color anuncia a ratificação do Acordo por parte do Estado paraguaio: “a ratificação reconhece a soberania de nosso país sobre o aquífero que está em seu território²³” (RATIFICAN..., 2018). E um artigo de opinião de Heraldo Rojas declara que:

Eu não acredito tanto em ‘nossa soberania sobre o Aquífero Guarani’. Sempre os países vizinhos obtêm mais vantagens e benefícios que o nosso. Eles não são os culpados pelo nosso infortúnio, pois em cada eleição de novas autoridades, votamos ‘nos mesmos maus negociadores e administradores²⁴’ (ROJAS, 2018).

O jornal Última Hora publicou apenas duas vezes conteúdos relacionados ao aquífero Guarani, ambos no ano de 2018. Em recente artigo de opinião, Brigitte Colmán faz uma dura crítica à realidade do Paraguai, afirmando que eles estão onde deveriam estar, pois escolhem mal seus governantes. “Cada um dos quase 8 milhões de paraguaios e paraguayas que habitam este território colabora diariamente para poluir nosso próprio país, nossos caminhos, nossas ruas, nossos bairros de maneiras muito diferentes²⁵” (COLMÁN, 2018). Aproveita ainda para fazer um alerta sobre a abundância de água doce no Paraguai em razão do aquífero Guarani, mas que os paraguaios parecem não se importar. “A água é altamente contaminada, não só com coliformes fecais, mas agora a presença de um produto aditivo adicionado à gasolina oxigenante, conhecida como MTBE (metil-terc-butil-éter²⁶)”.

Outra reportagem cita o projeto “Sons da Terra”, por meio do qual crianças e jovens realizam trabalhos de cuidado com o meio ambiente (MEDINA, 2018). Desta vez em 19 de março deste ano eles se reuniram em Hernandarias para o plantio de seis mil árvores para proteger as áreas de recarga do aquífero Guarani. “Este ano nasceu a ideia de cultivar cerca de 6.000 árvores em todo o país, para a recarga do

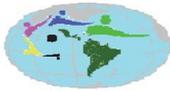
²² No original: “Esta situación no debería darse, puesto que nuestro país se encuentra sobre la mayor reserva subterránea de agua dulce del mundo, el Acuífero Guaraní. Los datos dan cuenta de que ocupa alrededor de 70.000 metros cuadrados.”

²³ No original: “La ratificación reconoce la soberanía de nuestro país sobre el acuífero que está en su territorio.”

²⁴ No original: “No creo tanto en “nuestra soberanía sobre el Acuífero Guarani”. Siempre los países vecinos sacan más ventajas y beneficios que el nuestro. Ellos no tienen la culpa de nuestra desgracia, nosotros sí, porque en cada elección de nuevas autoridades, votamos “a los mismos malos negociadores y administradores”.

²⁵ No original: “Cada uno de los cerca de 8 millones de paraguayos y paraguayas que habitamos este territorio colaboramos a diario para contaminar de muy diversas maneras nuestro propio país, nuestras veredas, nuestras calles, nuestros barrios”.

²⁶ No original: “El agua se encuentra altamente contaminada, no solo con coliformes fecales, sino que ahora se le agrega la presencia de un producto aditivo oxigenante de las gasolinas, conocido como MTBE (metil-terc-butil-éter).”



aquífero Guarani, já que as árvores impedem a erosão e o entupimento dos canais de água e ajudam a manter o ciclo e recarregar o aquífero²⁷, diz a matéria.

Como dito, no Paraguai houve o maior número de publicações relacionadas ao aquífero e relevantes para a pesquisa. Analisando a forma como a mídia impressa tratou das questões ligadas ao Guarani e ao tratado firmado em 2010, fica claro que a principal preocupação dos governantes diz respeito à soberania do país e o sigilo das informações. É criticada a forma como o acordo foi elaborado, a ponto de se afirmar que o tratado fere a autoridade do país, que passaria a ter que revelar informações internas para o Brasil e a Argentina, principalmente. Mas também é possível constatar um jogo político, na qual as críticas muitas vezes remetem ao ex-presidente Fernando Lugo e o seu governo.

Por outro lado, alguns especialistas buscaram amenizar a reação adversa do Paraguai com relação ao acordo, explicando que o mesmo não fere a soberania e que serve para estreitar os laços e os projetos que integram os quatro Estados-Partes. Em suma, as reportagens do jornal ABC Color, principalmente, deixam claro que, diante deste assunto, o Paraguai está mais preocupado em defender seus interesses políticos e comerciais, do que se preocupar de fato com a preservação e bom uso das águas do aquífero Guarani.

NO URUGUAI: A ÁGUA E O FATURAMENTO HIDRÁULICO

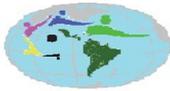
Para análise das publicações sobre o aquífero Guarani no Uruguai, foram selecionados os jornais El País e La Diaria que são da capital Montevidéu e dois dos principais jornais impressos do país. O primeiro resultou em seis matérias, sendo apenas três relevantes; o segundo apresentou um total de dez matérias e somente quatro relevantes para o presente trabalho. O período de publicações restringiu-se entre 2012 e 2017, não tendo havido nenhuma publicação relevante em 2018.

No El País, o artigo de opinião de Hernán Sorhuet Gelós publicado em 14 de fevereiro de 2017 critica as ações do governo uruguaio voltadas para a proteção ao meio ambiente ao mesmo tempo em que permite a exploração de hidrocarbonetos convencionais e não convencionais em seu território, por meio do *fracking*. Também destaca a preocupação com o aquífero Guarani e critica a falta de proteção do governo (GELÓS, 2017). De acordo com o autor:

Qualquer ação realizada no subsolo com capacidade poluidora colocará a segunda reserva de água subterrânea do mundo em risco real. O simples fato de considerar a possibilidade de utilizar a técnica de *fracking* nessa área do território nacional já é um ato de extrema irresponsabilidade das autoridades, dos técnicos e das empresas atuantes²⁸ (GELÓS, 2017).

²⁷ No original: “Este año nació la idea de cultivar unos 6.000 árboles en todo el país, para la recarga del Acuífero Guaraní, ya que los árboles evitan la erosión y colmatación de los cauces hídricos y ayudan a que estos mantengan su ciclo y recarguen el acuífero”.

²⁸ No original: “Cualquier acción realizada en el subsuelo con capacidad contaminante, pondrá en riesgo real a la segunda reserva de agua subterrânea del mundo. El solo hecho de considerar la



Em compensação, em outubro do mesmo ano o El País veicula uma notícia de que não será mais permitida a extração de petróleo com o uso do *fracking* dentro do país (FERNÁNDEZ, 2017). “Nossa função no ministério é olhar de perto tudo o que está acontecendo para que não haja impacto no meio ambiente²⁹”, declara a Ministra do Meio Ambiente, Eneida de León, que ressalta ainda a necessidade de monitorar como é feita essa extração. “Isso é feito para esse termo porque ninguém sabe como essas tecnologias evoluem. Por enquanto, a forma como é feito [*fracking*] não é aceitável³⁰”.

Ainda em 2017, outra matéria comenta o uso do *fracking* e os danos que podem causar ao meio ambiente, utilizando-se do pronunciamento do Partido Nacional que se ocupa desta questão para expor seu posicionamento em defesa do meio ambiente e do SAG (EL FA..., 2017). “Nós não concordamos com o *fracking*, especialmente porque a área (onde eventualmente seria usada) está acima do aquífero Guarani e qualquer movimento pode gerar uma situação séria³¹”.

O La Diaria publicou em 26 de novembro de 2012 um artigo de Natália Uval, abordando o tema da água sob o ponto de vista de defesa estratégica. “Em documentos recentes elaborados pelos militares da Argentina, do Brasil e do Uruguai, a principal hipótese de conflito que aparece é a disputa por recursos naturais, particularmente a água e o petróleo³²”, razão pela qual o processo de integração regional por meio do Mercosul constitui-se “como um mecanismo estratégico de defesa³³” (UVAL, 2012).

Também cita o Acordo do SAG feito pelos quatro países do Mercosul mostrando um panorama geral de como agir para evitar conflitos, isto porque, segundo o subsecretário de Defesa do Uruguai, Jorge Menéndez (2012):

O aquífero Guarani é valorizado como um interesse do Estado, um objetivo das políticas de defesa em termos de salvaguardar esse ativo tão importante para a América do Sul. Não é contra ninguém em particular. São recursos críticos porque, por diferentes razões, podem ser

posibilidad de utilizar la técnica de fracking en esa zona del territorio nacional ya es un acto de extrema irresponsabilidad de las autoridades, de los técnicos y de las empresas actuantes”.

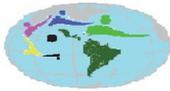
²⁹ No original: “Nuestra función en el ministerio es mirar de cerca todo lo que está pasando para que no haya afectaciones al ambiente”.

³⁰ No original: “Se hace por ese plazo porque nadie sabe cómo evolucionan estas tecnologías. Por ahora, de la forma en que se hace (el fracking) no es aceptable”.

³¹ No original: “No estamos de acuerdo con el fracking, sobre todo porque la zona (donde eventualmente se usaría) está encima del acuífero Guaraní y cualquier movimiento puede generar una situación grave”.

³² No original: “En los documentos recientes elaborados por los militares de Argentina, Brasil y Uruguay, la principal hipótesis de conflicto que aparece es la disputa por los recursos naturales, en particular el agua y el petróleo”.

³³ No original: “En este contexto, la integración regional se menciona como un mecanismo estratégico de defensa”.



contaminados e também podem ser interessantes em algum momento histórico para algumas regiões do mundo³⁴ (UVAL, 2012).

Três anos depois, um artigo relata um protesto intitulado “Marcha para o Aquífero Guarani em defesa da água” e afirma que as águas subterrâneas estão ameaçadas pela agricultura, que faz uso intensivo de agroquímicos, e pela mineração de metal a céu aberto. Entre as reivindicações feitas pelos integrantes da marcha está a de “que as próximas autoridades departamentais levistem um monumento ao aquífero porque é subterrâneo e as pessoas acham difícil entender o que isso significa³⁵” (MUÑOZ, 2015).

Outra matéria do mesmo autor, publicado em 2016, apresenta preocupação com o uso do fraturamento hidráulico e menciona as possíveis consequências da prática para o aquífero Guarani: “Ficamos muito preocupados quando soubemos da existência de contratos firmados entre companhias de petróleo e o Uruguai, especialmente por causa da relação direta entre esses depósitos de hidrocarbonetos e o aquífero Guarani, que comprovadamente contamina os aquíferos³⁶”, destaca Javier Dalmás, membro do Paysandú Nuestro – uma organização que tem como objetivo contribuir para a construção do futuro, promovendo o desenvolvimento sustentável e tratando de assuntos relacionados aos problemas ambientais como arborização, reflorestamento e manutenção de espaços verdes da cidade. Além disso, o autor destaca que há na Câmara dos Deputados três projetos em debate relacionados ao uso do *fracking* (MUÑOZ, 2016).

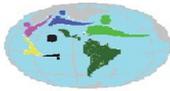
Por fim, uma reportagem de Natalia Uval (2017) aborda o Acordo do SAG feito em 2010 e lamenta o fato de não estar ainda em vigor. O foco principal da matéria é também a preocupação com o uso do fraturamento hidráulico:

Em 21 de setembro, um grupo de organizações sociais, incluindo a Coalizão Sem Fracking no Brasil, entrou com uma queixa junto ao Ministério Público Federal daquele país para suspender a 14ª rodada de licitações promovidas pela Agência Nacional de Petróleo e Gás, com vistas a assinar contratos de exploração de petróleo *offshore* e *onshore* com empresas privadas. As organizações denunciam que o uso do *fracking* “expõe milhões de brasileiros a riscos e impactos” da contaminação ambiental das reservas de águas superficiais e subterrâneas, segundo a coalizão contra o *fracking* em

³⁴ No original: “El acuífero Guaraní lo valoramos como un interés del Estado, objetivo de las políticas de defensa en cuanto a resguardar ese activo crítico tan importante para Sudamérica. No es contra nadie en especial. Son recursos críticos porque por distintas causas se pueden contaminar y pueden ser también de interés en algún momento histórico para algunas regiones del mundo”.

³⁵ No original: “Que las próximas autoridades departamentales levisten un monumento al acuífero porque está bajo tierra y a la gente le cuesta darse cuenta de lo que significa”.

³⁶ No original: “Comenzamos a investigar cuando nos enteramos de la existencia de contratos firmados entre empresas petroleras y el Estado uruguayo; nos preocupó mucho, especialmente por la relación directa que tienen estos yacimientos de hidrocarburos con el acuífero Guaraní y con la técnica en sí misma, que ha demostrado contaminar los acuíferos”.



seu site. A Justiça brasileira havia interrompido a 12ª rodada de licitações em 2014 como medida de precaução³⁷ (UVAL, 2017).

A reportagem (UVAL, 2017) segue afirmando que o subsecretário de Habitação, Planejamento Territorial e Meio Ambiente, Jorge Rucks, declarou que no Brasil houve “uma série de argumentos do setor científico e técnico das universidades” sobre o impacto do *fracking*, que determinou que o Judiciário daquele país paralisasse os processos de aquisição. E quando o deputado nacionalista Alejo Umpiérrez lhe perguntou, Rucks disse que o Brasil não consultou o Uruguai sobre essas ações, embora ele considerasse que, neste caso, não há risco de contaminação transfronteiriça:

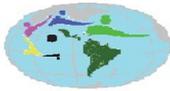
“Isso nós poderíamos ver, porque os estudos dizem que a poluição das águas transfronteiriças não vai além de 200 quilômetros da fronteira. Ou seja, o processo de transferência é tão lento por causa das formações geológicas da bacia do Paraná, que não haveria efeitos transfronteiriços se ultrapassasse os 200 quilômetros. Independentemente disso, que são aspectos muito técnicos, a questão está presente na região”, afirmou o subsecretário. Ele considerou que nesses processos jogam “os grandes interesses econômicos em questões de energia³⁸” (UVAL, 2017).

Outra parte da mesma matéria destaca que os problemas do aquífero são mais locais do que regionais, na qual o diretor da Divisão de Qualidade Ambiental da Direção Nacional de Meio Ambiente (Dinama), Luis Reolón, explicou que:

Uma das conclusões importantes a que podemos chegar é que os problemas do aquífero Guarani são bastante locais e não tanto regionais. Não há, obviamente, esse mito - até mesmo chamado de hidromito - que diz que poluir em San Pablo pode contaminar nossas termas no sul. Isso é muito apocalíptico, já que o aquífero se comporta de acordo com problemas locais; Claro, temos que cuidar disso, mas não tem tanta comunicação com a água da superfície³⁹ (UVAL, 2017).

³⁷ No original: “El 21 de setiembre, un grupo de organizaciones sociales, entre ellas la Coalición No al Fracking en Brasil, presentó una denuncia ante el Ministerio Público Federal de ese país para suspender la 14ª ronda de licitaciones impulsada por la Agencia Nacional de Petróleo y Gas con miras a suscribir contratos de exploración petrolera offshore y onshore con empresas privadas. Las organizaciones denuncian que la utilización del fracking “expone a millones de brasileños a riesgos e impactos” de contaminación ambiental de las reservas de agua superficiales y subterráneas, según informó la coalición contra el fracking en su página web. La Justicia brasileña había frenado en 2014 la 12ª ronda de licitaciones como medida cautelar”.

³⁸ No original: “Eso podríamos verlo, porque los estudios dicen que la contaminación de aguas transfronterizas no va más allá de 200 kilómetros de la frontera. Es decir, el proceso de traslado es tan lento por las formaciones geológicas de la cuenca del Paraná, que no habría efectos transfronterizos si se va más allá de los 200 kilómetros. Independientemente de eso, que son aspectos muy técnicos, el tema está presente en la región”, señaló el subsecretario. Consideró que en estos procesos juegan “los grandes intereses económicos en los temas de energía”.



Por fim, a matéria ressalta o porquê da preocupação do Uruguai com relação às ações brasileiras. Natalia Uval (2017) alega que:

No âmbito do Acordo sobre o Aquífero Guarani, o Uruguai foi encarregado de implementar uma rede de monitoramento permanente para isso. Em particular, somos responsáveis por realizar, em nosso país, as ações necessárias para proteger e garantir o uso sustentável do recurso⁴⁰ (UVAL, 2017).

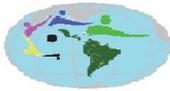
Os jornais do Uruguai passaram a mencionar o aquífero Guarani somente a partir de 2012 e o maior número de matérias relevantes foi publicado em 2017. A tônica das matérias remete aos danos que a exploração de hidrocarbonetos pela técnica do faturamento hidráulico pode provocar. Também é levada em consideração a agricultura e os impactos causados pelo uso intensivo de agrotóxicos. Somente uma vez o periódico La Diaria apresentou reflexão sobre o Mercosul, ressaltando a importância que a organização de integração tem para a proteção e conservação das águas do aquífero Guarani, considerando o caráter estratégico, alvo da cobiça de grandes potências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os debates sobre o meio ambiente começaram a ganhar espaço nas Relações Internacionais após a Conferência de Estocolmo (ECO-72). No Mercosul, a temática ambiental ganhou destaque pelo fato de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai necessitarem afirmar o domínio exclusivo sobre o aquífero Guarani, que é considerada uma das maiores reservas transfronteiriças de água doce subterrânea do mundo. O resultado foi a conclusão de um tratado em 2010, cujos objetivos compreendem a proclamação de soberania sobre o recurso hídrico, obrigação de cooperação no intercâmbio de informações, o estabelecimento de método de solução de controvérsias e, até mesmo, a promoção da conservação e proteção ambiental do SAG. Apesar de ser vago em relação a obrigações vinculantes para a proteção das águas subterrâneas e da área adjacente à extensão do aquífero, o

³⁹ No original: *“Una de las conclusiones importantes a las que podemos llegar es que los problemas del acuífero Guaraní son más bien locales y no tanto regionales. No existe, de manera tan evidente, ese mito –incluso se le llamó hidromito– que dice que contaminando en San Pablo se podían contaminar nuestras terras, en el sur. Eso es muy apocalíptico, ya que el acuífero se comporta según los problemas locales; por supuesto, hay que cuidarlo, pero no tiene tanta comunicación con el agua superficial”.*

⁴⁰ No original: *“En el marco del acuerdo del acuífero Guaraní, Uruguay quedó encargado de implementar una red de monitoreo permanente de este. En particular, quedamos como responsables de llevar a cabo, en nuestro país, las acciones necesarias para proteger y asegurar el uso sostenible del recurso”.*



tratado constituiu um marco nas Relações Internacionais. Trata-se do primeiro instrumento legal criado após a adoção da Resolução sobre o Direito dos Aquíferos Transfronteiriços da Assembleia Geral da ONU e um dos poucos existentes no mundo nesta matéria. É um primeiro passo para a normatização das relações entre os Estados no que diz respeito aos projetos ligados ao aquífero Guarani.

E isso se completa com a teoria que visa à cooperação e à interdependência mútua, pela qual os Estados devem debater juntos as questões ligadas ao SAG, justamente pelo fato de os quatro países serem detentores desse recurso natural transfronteiriço. No entanto, também fica evidente a presença do realismo, pois mesmo trabalhando em forma de cooperação mútua no que diz respeito ao acordo, internamente cada país age de forma a defender e proclamar a sua soberania.

Conclui-se que o tratado firmado pelos quatro países não tem capacidade suficiente para executar ações que visam de fato à proteção do SAG, isso porque ainda falta coordenar medidas que visem à proteção efetiva das águas subterrâneas e das áreas terrestres adjacentes, o que não afasta o relevante caráter simbólico da sua assinatura e ratificação.

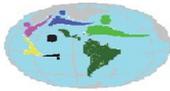
Este trabalho buscou identificar como a imprensa dos quatro Estados do Mercosul noticiou a existência do aquífero e a criação de normas para reger a relação entre eles. A análise restringiu-se ao período de 2010 a 2018 e tratou de qualificar quais matérias, reportagens e entrevistas veiculadas estão conectadas ao tema ambiental da preservação do SAG. Foram selecionados dois jornais impressos de cada país e pode-se constatar que são poucas as matérias que efetivamente propagam algum tipo de reflexão sobre a necessidade de proteção do SAG.

Na Argentina e no Uruguai a tônica das reportagens diz respeito à divulgação das informações referentes à assinatura do acordo e também ao alerta sobre os riscos do uso do *fracking*, que tem o condão de contaminar as águas do Guarani.

Já as matérias divulgadas no Brasil levam em consideração as águas subterrâneas enquanto fonte de abastecimento de várias cidades do país, uma espécie de poupança hídrica, principalmente no estado de São Paulo. Em outras palavras, a principal preocupação diz respeito ao fornecimento de água para a população, em um contexto de esgotamento das fontes superficiais, seja porque estão poluídas, seja em razão da super-exploração.

No Paraguai, por outro lado, o resultado foi totalmente diferente. Revelou-se que o maior foco dos governantes, segundo o relato dos jornais, é relacionado à soberania paraguaia sobre a sua porção do aquífero. Alegou-se, inclusive, que o tratado fere a autonomia do país e prejudica os seus interesses econômicos. Além disso, as matérias deixam evidente que, neste caso, a pressão política contra o chefe do Poder Executivo da época, Fernando Lugo, muito influenciou o conteúdo do que foi publicado.

Deve-se ressaltar como conclusão da pesquisa o fato de que o quantitativo de notícias publicadas em oito periódicos, no período de nove anos, é baixo. Foram poucos os resultados relevantes, o que demonstra que quando se trata de assuntos



ambientais, a imprensa dos quatro países não se mostra interessada na larga divulgação de informação e no debate sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ACUERDO sobre agua es entreguista. **ABC Color**, Paraguai, 19/07/12. Disponível em <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/acuerdo-sobre-agua-es-entreguista-427969.html>. Acesso em 04/05/18.

ADVIERTEN de traición a la patria en caso Acuífero. **ABC Color**, Paraguai, 18/07/12. Disponível em <http://www.abc.com.py/nacionales/advierten-de-traicion-a-la-patria-427661.html>. Acesso em 04/05/18.

A IMPORTÂNCIA da entrada em vigor do Acordo do Sistema Aquífero Guarani. **Rede Guarani Serra Geral – SC**, 09/05/17. Disponível em <https://rgsgsc.wordpress.com/2017/05/09/a-importancia-da-entrada-em-vigor-do-acordo-do-sistema-aquifero-guarani/>. Acesso em 07/05/18.

AQUÍFERO GUARANI. Síntese Hidrogeológica do Sistema Aquífero Guarani. Projeto para a Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani. 2009.

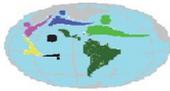
ARCHIVAN el protocolo sobre Acuífero Guaraní. **ABC Color**, Paraguai, 27/03/13. Disponível em <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/archivan-el-protocolo-sobre-acuifero-guarani-554135.html>. Acesso em 05/05/18.

AUDIENCIA pública para debatir Acuífero Guaraní. **ABC Color**, Paraguai, 21/08/12. Disponível em <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/audiencia-publica-para-debatir-acuifero-guarani-440719.html>. Acesso 05/05/18.

BARBOSA, Rubens. A saga do Mercosul. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, Brasil, 10/8/10. Disponível em <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,a-saga-do-mercosul-imp-,592896>. Acesso em 04/05/18.

BLOQUE ratifica soberanía sobre el Acuífero Guaraní. **ABC Color**, San Juan, Argentina, 02/08/10. Disponível em <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/bloque-ratifica-soberania-sobre-el--acuifero-guarani-140137.html>. Acesso em 04/05/18.

BRASIL; Ministério Das Relações Exteriores – MRE. **Acordo sobre o aquífero Guarani.** 2/8/2010. Disponível



em https://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani_Aquifer_Agreement-Portuguese.pdf. Acesso em 02/05/18.

BRIGNARDELLO, Antonella. Firman acuerdo sobre soberanía del Acuífero Guaraní. **ABC Color**, San Juan, Argentina, 02/08/10. Disponível em <http://www.abc.com.py/internacionales/firman-acuerdo-sobre-soberania-del-acuifero-guarani-140315.html>. Acesso em 04/05/18.

BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. **Direito internacional da água doce: fontes, regimes jurídicos e efetividade**. Juruá. Curitiba, 2012.

_____. O Brasil e os tratados sobre águas transfronteiriças. In: RIBEIRO, Wagner Costa (Org.). **Conflitos e cooperação pela água na América Latina**. São Paulo: Annablume, PPGH, 2013, p. 101-140.

CALIFICAN de pernicioso para el país el documento firmado. **ABC Color**, Paraguai, 18/07/12. Disponível em <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/califican-de-pernicioso-para-el-pais-el-documento-firmado-427501.html>. Acesso em 04/05/18.

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. FUNAG. Brasília, 2012.

CAUBET, Christian Guy. **Água doce nas Relações Internacionais**. São Paulo: Manole, 2006.

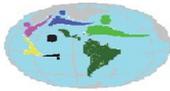
_____; BRZEZINSKI, Maria Lúcia N. L.; LIMA, Maíra Luísa Milani de; NOGUEIRA, Ana Carolina Casagrande; SILVA, Lígia Dutra Silva. Águas transfronteiriças do Aquífero Guaraní: dilemas e perspectivas no Brasil. In: **O jogo das águas transfronteiriças no contexto da integração regional**, Brasília: Instituto de Estudos Sócio-Econômicos – INESC, 2007.

_____. O Aquífero Guaraní e seus parâmetros jurídicos: perspectivas e lógicas da escassez de água doce. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, No 31 especial, pp. 146-160, 2012. Geousp (USP), v. 31, p. 146-160, 2012.

COLMÁN, Brigitte. Votar por el verdugo. **Ultima Hora**, Paraguai, 20/02/18. Disponível em <http://www.ultimahora.com/votar-el-verdugo-n1134582.html>. Acesso em 04/05/18.

CONGRESO está a un paso de ceder derechos sobre el Acuífero Guaraní. **ABC Color**, Paraguai, 18/07/12. Disponível em <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/congreso-esta-a-un-paso-de-ceder-derechos-sobre-el-acuifero-guarani-427500.html>. Acesso em 04/05/18.

EJECUTIVO pide aprobar manejo regional del Acuífero Guaraní. **ABC Color**, Paraguai, 24/01/11. Disponível em <http://www.abc.com.py/edicion->



impresa/politica/ejecutivo-pide-aprobar-manejo-regional-del-acuifero-guarani-211634.html. Acesso em 04/05/18.

EL FA se muestra renuente a prohibir uso del "fracking". **El País**, Uruguay, 29/05/17. Disponível em <https://www.elpais.com.uy/informacion/fa-muestra-renuente-prohibir-fracking.html>. Acesso em 03/05/18.

EN DIPUTADOS proponen rechazar acuerdo sobre Acuífero Guaraní. **ABC Color**, Paraguai, 17/08/12. Disponível em <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/en-diputados-proponen-rechazar-acuerdo-sobre-acuifero-guarani-439151.html>. Acesso em 05/05/18.

"ES MENTIRA que el país cederá sus derechos". **ABC Color**, Paraguai, 19/07/12. Disponível em <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/es-mentira-que-el-pais-cedera-sus-derechos-427972.html>. Acesso em 04/05/18.

FERNÁNDEZ, Pablo S. Gobierno garantiza que no usará el fracking para extraer petróleo. **El País**, Uruguay, 21/10/17. Disponível em <https://www.elpais.com.uy/informacion/gobierno-garantiza-usara-fracking-extraer-petroleo.html>. Acesso em 03/05/18.

GELÓS, Hernán Sorhuet. ¡Seamos coherentes! **El País**, Uruguay, 14/02/17. Disponível em <https://www.elpais.com.uy/opinion/columnistas/hernan-sorhuet-gelos/seamos-coherentes.html>. Acesso em 03/05/18.

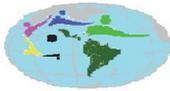
HAY 2.800 aguateras y solo cubren la mitad del país. **ABC Color**, Paraguai, 17/03/14. Disponível em <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/hay-2800-aguateras-y-solo-cubren-la-mitad-del-pais-1225258.html>. Acesso em 05/05/18.

JÚNIOR, Roberto Di Sena. Poder e interdependência: perspectivas de análise das relações internacionais na ótica de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; JÚNIOR, Arno Dal Ri. (Org.) **Relações Internacionais: interdependência e sociedade global**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003. p. 179-210.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Jr. **Power and interdependence**. New York: Longman, Vol. 4, 2012.

LA EXPLORACIÓN petrolera del otro lado de la frontera. **Clarín**, Argentina, 05/08/2014. Disponível em https://www.clarin.com/politica/detenidos-herido-reclamo-fracking_0_rk2S_hc9wXg.html. Acesso em 03/05/18.

LA HORA de Brasil. **La Nacion**, Argentina, 10/08/10. Disponível em <https://www.lanacion.com.ar/1293060-la-hora-de-brasil>. Acesso em 04/05/18.



LEITE, FABIO. AQUÍFERO GUARANI PODE ALIVIAR CRISE DO CANTAREIRA. **O ESTADO DE S. PAULO**, SÃO PAULO, BRASIL, 26/10/14. DISPONÍVEL EM [HTTP://SAO-PAULO.ESTADAO.COM.BR/NOTICIAS/GERAL,AQUIFERO-GUARANI-PODE-ALIVIAR-CRISE-DO-CANTAREIRA,1582653](http://SAO-PAULO.ESTADAO.COM.BR/NOTICIAS/GERAL,AQUIFERO-GUARANI-PODE-ALIVIAR-CRISE-DO-CANTAREIRA,1582653). ACESSO EM 04/05/18.

LOPES, Reinaldo José. **Mundo dobra uso de água subterrânea em quatro décadas**. Folha de S. Paulo, São Paulo, Brasil, 27/09/10. Disponível <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/805187-mundo-dobra-uso-de-agua-subterranea-em-quatro-decadas.shtml>. Acesso em 04/05/18.

MAES, Jéssica. Fracking, a técnica de perfuração mais polêmica do momento. **Hypescience**, 05/10/17. Disponível em <https://hypescience.com/o-que-e-fracking/>. Acesso em 03/05/18 .

“MAÑANA el agua valdrá más”, dice diputado. **ABC Color**, Paraguai, 18/07/12. Disponível em <http://www.abc.com.py/nacionales/manana-el-agua-valdra-mas-427679.html>. Acesso em 04/05/18.

MATIUZO, Adriana. Canavial oferece risco ao aquífero Guarani, aponta estudo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Brasil, 27/03/11. Disponível <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2011/03/894551-canavial-oferece-risco-ao-aquifero-guarani-aponta-estudo.shtml>. Acesso em 04/05/18.

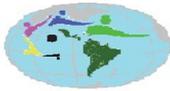
MEDINA, Édgar. Con serenatas iniciaron el cultivo de 6.000 árboles para cuidar el agua. **Ultima Hora**, Hernandarias, Paraguai, 19/03/18. Disponível em <http://www.ultimahora.com/con-serenatas-iniciaron-el-cultivo-6000-arboles-cuidar-el-agua-n1138805.html>. Acesso em 04/05/18.

MEROLLA, Daniel. Aquífero guaraní, mayor riqueza del Paraguay. **ABC Color**, Paraguai, 25/09/13. Disponível em <http://www.abc.com.py/internacionales/la-mayor-riqueza-del-paraguay-621694.html>. Acesso em 05/05/18.

MORENO, Juan Antonio Pozzo. Acuerdos históricos. **ABC Color**, Paraguai, 12/08/12. Disponível <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/economico/acuerdos-historicos-436882.html>. Acesso em 05/05/18.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política Entre As Nações: a luta pelo poder e pela paz**. São Paulo, 2003.

MUÑOZ, Amanda. De todas partes. **La Diaria**, Uruguai, 27/04/2015. Disponível em <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/4/de-todas-partes/>. Acesso em 03/05/18.



_____. Antes de que sea tarde. **La Diaria**, Uruguai, 07/07/16. Disponível em <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/7/antes-de-que-sea-tarde/>. Acesso em 03/05/18.

NINNI, Karina. País faz mapeamento de águas subterrâneas. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, Brasil, 26/10/2011. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,pais-faz-mapeamento-de-aguas-subterraneas-imp-,790652>. Acesso em 04/05/18.

“NO SE ENTREGA la soberanía”. **ABC Color**, Paraguai, 19/07/12. Disponível em <http://www.abc.com.py/nacionales/no-se-entrega-la-soberania-428072.html>. Acesso em 04/05/18.

OEA. ORGANIZACIÓN DOS ESTADOS AMERICANOS. **Programa estratégico de ação / Acuífero Guaraní: programa estatégico de acción.** – Edição bilíngue. – Brasil; Argentina; Paraguai; Uruguai: (Organização dos Estados Americanos), janeiro, 2009a.

_____. **Síntese Hidrogeológica do Sistema Aquífero Guarani. Projeto para a Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani.** – Edição bilíngue. – Brasil; Argentina; Paraguai; Uruguai: (Organização dos Estados Americanos), janeiro, 2009b.

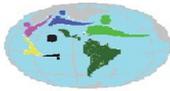
ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução da Assembleia Geral sobre Direito dos Aquíferos Transfronteiriços, Disponível em: http://www.siagua.org/sites/default/files/documentos/legislacion/asamgral_onu_20090115.pdf. Acesso em 13/08/2018.

PES, JOÃO HÉLIO FERREIRA. **A TUTELA JURÍDICA DAS ÁGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS.** ESTUDO COMPARADO DAS LEGISLAÇÕES DO BRASIL E ARGENTINA NA PROTEÇÃO DAS ÁGUAS. DISSERTAÇÃO DE MESTRADO - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. SANTA MARIA, 2002.

PROTOCOLO sobre el manejo del Acuífero Guaraní genera debate. **ABC Color**, Paraguai, 18/07/12. Disponível em <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/protocolo-sobre-el-manejo-del-acuifero-guarani-genera-debate-439549.html>. Acesso em 05/05/18.

RATIFICAN acuerdo para manejar acuífero. **ABC Color**, Paraguai, 27/04/18. Disponível em <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/ratifican-acuerdo-para-manejar-acuifero-1697435.html>. Acesso em 05/05/18.

RECHAZAN protocolo sobre el Acuífero Guaraní. **ABC Color**, Paraguai, 30/08/12a. Disponível em <http://www.abc.com.py/nacionales/rechazan-protocolo-sobre-el-acuifero-guarani-444719.html>. Acesso em 05/05/18.



RECHAZAN el protocolo para manejo de Acuífero Guaraní. **ABC Color**, Paraguai, 31/08/12b. Disponível em <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/politica/rechazan-el-protocolo-para-manejo-de-acuifero-guarani-444985.html>. Acesso em 05/05/18.

REBOUÇAS, A. C. **Recursos hídricos subterrâneos da Bacia do Paraná. Análise de Pré Viabilidade.** Tese (Livre Docência) - Instituto de Geociências. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1976.

ROA, Juan Augusto. Oro azul. **ABC Color**, Paraguai, 10/10/10. Disponível em <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/opinion/oro-azul-170720.html>. Acesso em 04/05/18.

ROJAS, Heraldo. Soberanía del Acuífero Guaraní. **ABC Color**, Paraguai, 18/05/18. Disponível em <http://www.abc.com.py/lectores-opinan/soberania-del-acuifero-guarani-1703754.html>. Acesso em 01/06/18.

SAFIULLINA, Aigul. Agua: un derecho humano al que no todos acceden. **La Nacion**, Argentina, 08/12/14. Disponível em <https://www.lanacion.com.ar/1750412-agua-un-derecho-humano-al-que-no-todos-acceden>. Acesso em 04/05/18.

SEIS POÇOS vão monitorar níveis de água de aquíferos em SP. **Folha de S. Paulo**, Ribeirão Preto, Brasil, 19/05/13. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/ribeiraopreto/2013/05/1281003-seis-pocos-vao-monitorar-niveis-de-agua-de-aquiferos-em-sp.shtml>. Acesso em 04/05/18.

SENADO aprova acordo sobre o Sistema Aquífero Guaraní. **Senado Notícias**, 02/05/17. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/02/senado-aprova-acordo-sobre-o-sistema-aquifero-guarani>. Acesso em 07/03/18.

SOARES, Guido Fernando Silva. A interdependência dos Estados no campo da proteção internacional ao meio ambiente. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; JÚNIOR, Arno Dal Ri. (Org.) **Relações Internacionais: interdependência e sociedade global**. Ijuí: Unijuí, 2003. p. 599-627.

SOSA, Horacio. El Acuífero Guaraní. **ABC Color**, Paraguai, 21/07/12a. Disponível em <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/opinion/el-acuifero-guarani-428803.html>. Acesso em 04/05/18.

_____. Algo más sobre el Acuífero Guaraní. **ABC Color**, Paraguai, 21/07/12b. Disponível em <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/opinion/algo-mas-sobre-el-acuifero-guarani-440718.html>. Acesso em 05/05/18

TIUJO, Liriam Kiyomi. O percurso da teoria da interdependência na política mundial. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; JÚNIOR, Arno Dal Ri. (Org.) **Relações Internacionais: interdependência e sociedade global**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003. p. 211-239.



TOKATLIAN, Juan Gabriel. El país necesita una discusión sobre defensa. **La Nación**, Argentina, 19/09/16. Disponível em <https://www.lanacion.com.ar/1939137-el-pais-necesita-una-discusion-sobre-defensa>. Acesso em 04/05/18.

TOLEDO, Marcelo. Decisão que protegia área do aquífero Guarani é suspensa em Ribeirão Preto. **Folha de S. Paulo**, Ribeirão Preto, Brasil, 30/10/15. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/10/1700504-decisao-que-protegia-area-do-aquifero-guarani-e-suspensa-em-ribeirao-preto.shtml>. Acesso em 04/05/18.

TOMAZELA, José Maria. Plano ambiental exclui proteção ao aquífero Guarani. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, Brasil, 25/03/14. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,plano-ambiental-exclui-protecao-ao-aquifero-guarani,1145040>. Acesso em 04/05/18.

TURTELLI, Camila. Lixo ameaça área de recarga do aquífero Guarani, em Ribeirão Preto. **Folha de S. Paulo**, Ribeirão Preto, Brasil, 06/02/14. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/ribeiraopreto/2014/02/1408122-lixo-ameaca-area-de-recarga-do-aquifero-guarani-em-ribeirao-preto.shtml>. Acesso em 04/05/18.

UVAL, Natalia. Que fluya. **La Diaria**, Uruguai, 26/11/12. Disponível em <https://ladiaria.com.uy/articulo/2012/11/que-fluya/>. Acesso em 03/05/18.

_____. Para el gobierno, las acciones de fracking en Brasil no afectarán la parte uruguaya del aquífero Guaraní. **La Diaria**, Uruguai, 02/11/17. Disponível em <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/11/para-el-gobierno-las-acciones-de-fracking-en-brasil-no-afectaran-la-parte-uruguaya-del-acuifero-guarani/>. Acesso em 03/05/18.

VIALLI, Andrea; NINNI, Karina. Cientistas querem contribuir com debate sobre novo Código Florestal. Especial para o Estado, com Afp, **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, Brasil, de 03/08/10. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,cientistas-querem-contribuir-com-debate-sobre-novo-codigo-florestal-imp-,589580>. Acesso em 04/05/18.

VILLAR, Pilar Carolina. **A gestão internacional dos recursos hídricos subterrâneos transfronteiriços e o aquífero Guarani**. REGA – Vol. 4, no. 1, p. 63-74, jan./jun. 2007.

Recebido em 13/11/2018
Aprovado em 12/12/2018



ESPACIO-TEMPORALIDAD EN LAS MIGRACIONES: INDÍGENAS GUARANÍ EN CONFLICTO CON EL DESARROLLO ANTIDEMOCRÁTICO O DESARROLLISMO

ESPAÇO-TEMPORALIDADE NAS MIGRAÇÕES: INDÍGENAS GUARANI EM CONFLITO COM O DESENVOLVIMENTO ANTI- DEMOCRÁTICO OU DESENVOLVIMENTISMO

*Edson dos Santos Junior**

RESUMEN

El presente artículo problematiza las migraciones indígenas guaraní en el territorio de la frontera binacional entre Brasil y Paraguay. Desde el materialismo histórico y del concepto de espacio-temporalidad, se pretende demostrar las relaciones existentes entre el modo de producción capitalista y las intervenciones antidemocráticas, resultando en lo que llamamos desarrollo antidemocrático o desarrollismo. En ese sentido, y utilizando una metodología crítica de las fuentes y de los referenciales teóricos, destacamos el aporte de Immanuel Wallerstein en el análisis del video documental *Guataha* y de documentos presentados por *The Intercept* que registran parte de las relaciones entre la instalación de la usina hidroeléctrica de Itaipu y la sociedad local. En términos de una conclusión, se puede decir que sea necesario otro modelo de crecimiento económico capaz de llevarnos a un desarrollo con inclusión social apoyado en un régimen democrático de nuevo tipo.

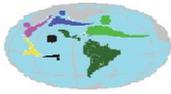
Palabras clave: Desarrollo antidemocrático; Desarrollismo; Indígenas Guaraní; Fronteras.

RESUMO

Este artigo problematiza o tema das migrações indígenas guarani no território da fronteira binacional entre Brasil e Paraguai. Partindo do materialismo histórico e do conceito de espaço-temporalidade, pretende-se demonstrar as relações existentes entre o modo de produção capitalista e intervenções antidemocráticas, produzindo o que chamamos de desenvolvimento antidemocrático ou desenvolvimentismo. Nesse sentido, e utilizando uma metodologia de crítica das fontes e de referências bibliográficas pertinentes, pontuamos as contribuições do pensamento de Immanuel Wallerstein para a análise do vídeo documentário intitulado *Guataha* e de documentos apresentados por *The Intercept* que envolvem a instalação da usina hidrelétrica de Itaipu nesse local. À guisa de uma conclusão, acredita-se que seja necessário outro modelo de crescimento econômico capaz de nos levar a um desenvolvimento inclusivo apoiado em um regime democrático de novo tipo.

Palavras-chave: Desenvolvimento antidemocrático; Desenvolvimentismo; Indígenas Guarani; Fronteiras.

* Historiador por la Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), especialista en Relaciones Internacionales Contemporáneas por la Universidade Federal da Integração Latino-americana (Unila). Contacto: edson.santos.junior@hotmail.com



INTRODUCCIÓN

Generalmente la transformación y cambio del espacio que se puede observar en una sociedad capitalista respeta a las relaciones de producción entre las clases sociales allí existentes, pero este no es un proceso exclusivamente económico porque todas las dimensiones de la vida individual y colectiva se encuentran bajo múltiples determinaciones, y la síntesis de las mismas es lo que Marx (1978, p. 116) entiende por realidad. En ese sentido, y a diferencia de lo que escribe Uribe (1999), el mundo social se define por decisiones políticas en torno a un determinado modo de producción.

En las sociedades contemporáneas, por tanto, el espacio-temporalidad se nos presenta como cambios permanentes en la realidad socioambiental que tienen un conjunto de características específicas y concretas. Tales cambios respetan a varias esferas de la vida social, en sus dimensiones políticas, culturales, artísticas, económicas y otras. Como la dimensión simbólica se encuentra relacionada con las bases de una sociedad, y ellas se influyen mutuamente, no se puede ignorar las estructuras sociales (MARX e ENGELS, 1980).

Nos apropiamos del concepto del espacio-temporalidad en conformidad con el pensamiento en torno del materialismo histórico, conforme este se encuentra registrado en el pensamiento de Marx (1977). Así, el espacio-temporalidad procura abarcar las transformaciones sobre el espacio ambiental y social en su conjunto, provocadas a lo largo del tiempo por diversos factores y variables, en una ubicación específica, donde el sistema capitalista tiene su influencia: en ese sentido, el término progresismo, que se supone asociado al progreso, puede tener dos acepciones distintas aunque cercanas: una acepción económica, es decir, ligada al desarrollo de las fuerzas productivas y la explotación del trabajo, y una acepción política, que entiende el ascenso de la democracia como movimiento dialéctico.

Aparentemente aislados del modelo de civilización existente en el área de la frontera binacional entre Brasil y Paraguay, los indígenas guaraníes son afectados por las relaciones sociales que vigoran en ese tipo de sociedad, teniendo frecuentemente que dislocarse de su territorio y lo hacen en la mayoría de los casos actuales por fuerza de la imposición del capital que ambiciona explotar las riquezas ambientales remanentes, o sea, sin que los pueblos tradicionales lo prefieran, o sin que necesariamente haya una reparación adecuada en el ámbito de los derechos a los atingidos y atingidas por el desarrollo antidemocrático.

Dicha migración guaraní a través de las fronteras nacionales por motivo de la imposición del expansionismo capitalista puede ser interpretada según el planteo de Immanuel Wallerstein¹, para quien *“the problem for the bourgeoisie is that the dynamic of capitalism is located in the economy and not in the political or cultural*

1

Importa destacar también que Wallerstein observa lo que llama de “dinámica del capitalismo” en un período de crisis de lo mismo, en mediados del último cuarto del siglo XX.



institutions” (WALLERSTEIN, 1983, p. 297). Llevando en cuenta la distinción que el autor hace en su análisis, en términos de centro, periferia y semiperiferia, es importante destacar que

Core and periphery then are simply phrases to locate one crucial part of the system of surplus appropriation by the bourgeoisie. To oversimplify, capitalism is a system in which the surplus value of the proletarian is appropriated by the bourgeois. When this proletarian is located in a different country from this bourgeois, one of the mechanisms that has affected the process of appropriation is the manipulation of controlling flows over state boundaries. This results in patterns of “uneven development” which are summarized in the concepts of core, semiperiphery, and periphery. This is an intellectual tool to help analyze the multiple forms of class conflict in the capitalist world-economy (WALLERSTEIN, 1983, p. 293).

Si consideramos a Brasil y a Paraguay como países periféricos o semiperiféricos, es posible afirmar que la expansión del desarrollo antidemocrático o desarrollismo, tanto en un país como en otro, es una exigencia sistemática del capitalismo, en el cual se cuenta con alianzas entre la burguesía internacional y las elites nacionales cuando uno no tiene su propia burguesía. Ese desarrollismo necesita un tipo de decisión política capaz de ignorar y hasta mismo atropellar presupuestos democráticos muy básicos e importantes para los pueblos que habitan esa región. Así que las migraciones guaraníes, pero no solamente ellas, resultan de casos como ese y poseen un carácter abiertamente impositivo, pues se nos presenta como migración forzada, donde los mismos guaraníes participan, pero sin poder efectivo de decisión.

El análisis del tema que presentamos parte de la crítica del documental *Guataha*, producido junto a los guaraníes del territorio por ellos nombrado de *Ocoy*, y de documentos publicados por *The Intercept* que respetan al trabajo de la *Comissão da Verdade do Paraná*, instancia oficial de Brasil organizada por el Estado brasileño para la revelación de los crímenes de la dictadura militar, sus apoyadores y cómplices (1964-1985). Considerando que ese proceso histórico se encuentra involucrado por el presente a la vez que es impulsado por el capitalismo, nos parece correcto hacer aun la crítica al desarrollismo, a la dictadura e inclusive a la democracia liberal.

CAPITALISMO Y DESARROLLO ANTIDEMOCRÁTICO

En el documental *Guataha* dirigido por Clarissa Knoll (2014), los indígenas guaraníes lamentan que la construcción de la usina hidroeléctrica de Itaipu tenga registrado un parecer desfavorable al reconocimiento de ellos en cuanto autóctonos,



afirmando que los mismos no serían indígenas porque serían mestizos², lo que resulta en no reconocer de manera adecuada sus derechos y abrirles precedentes a la no indemnización. Al mismo tiempo, los guaraní demuestran conciencia de que sus problemas no provienen solamente de la instalación de la usina de Itaipu: el latifundio igualmente acaba por restringirles, sin reparaciones que les parezcan justas, el acceso a la tierra y a otros recursos que son para ellos fundamentales.

Los guaraní fueron removidos del territorio que llamaban *Jacutinga* para un nuevo espacio que pasaron a llamar *Ocoy* y que se encuentra en las inmediaciones de la frontera binacional. Por ocasión de ese evento, el documental registra (16min e 28seg) las intervenciones del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agrária de Brasil (INCRA), criado a 9 de julio de 1970, transfiriendo colonos de origen alemana por ocasión de la creación de un parque no identificado en el documental, para ese mismo territorio, antes de la remoción de los guaraní, lo que implicó en que los indígenas fueron puestos en un territorio que ya estaba ocupado. Los colonos dijeron no conocer la remoción de los indígenas por motivo de la construcción de Itaipu, hasta el hecho de la transferencia de los mismos: el episodio les obligó a todos los involucrados a buscar soluciones.

La calidad de las violentas intervenciones de la dictadura militar en Brasil que ha profundizado las deudas nacionales junto al capital extranjero bajo la justificativa desarrollista de aquel régimen, se encuentra en un contexto político y económico más amplio. Aunque en el último cuarto del siglo XX el capitalismo de la posguerra tenga alcanzado su desarrollo pleno en el centro del sistema, durante los años 1970 la crisis económica que se estableció desde el comercio del petróleo, una de las fuentes energéticas más importantes del mundo, atingió de manera estratégica la mayor parte del planeta. La productividad mundial, así como la elevación de las tasas de ganancia del capital productivo y la explotación del trabajo encontraban allí sus límites (HOBBSAWM, 1995).

En ese periodo, América Latina estaba atravesada por dictaduras militares que se articularon entre civiles y empresas de suceso para mantener su control sobre los pueblos pobres y oprimidos, sobre los recursos y riquezas de esa región, garantizar la explotación y la devastación ambiental provocadas sistemáticamente. Más allá de eso, tales cambios de infraestructura mantuvieron relación con un plan de desarrollo antidemocrático que prescindió de una categoría jurídica *sui generis* para la implantación de una de las más potentes generadoras de energía eléctrica del mundo, la usina de Itaipu.

Sobre el territorio guaraní antes llamado de *Jacutinga*, importantes fuerzas económicas y políticas mundiales en mediados de los años 1970 lanzaron una vez más sus vistas hacia los recursos naturales existentes en la región: buscar ahora el potencial hidráulico del río Paraná para la generación de energía eléctrica. El capital extranjero firmo alianzas con el violento régimen militar de Brasil para la

² El testimonio de uno de los indígenas sobre el parecer técnico que les recusa garantizar sus derechos (7min e 49seg del video) demuestra la flagrante contradicción entre la declaración de un general no identificado y los hechos que se sucedieron.



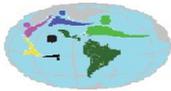
construcción de la usina de Itaipu y se ha instalado en la frontera binacional de ese país con Paraguay entre los años de 1973 y 1979, quizás en cuanto socorro a la problemática energética, considerados los límites de producción de energía desde fuentes no renovables y observada la crisis en el comercio del petróleo, mientras se fundaba la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) tras la crisis que involucraba el oro negro.

O sea, la construcción de Itaipu no se resume simplemente a un impresionante artificio del genio humano, como se suele decir en la ciudad de Foz de Iguazú, sino representa especialmente una importante manobra geopolítica desde la región central del capitalismo desarrollado que se ha vuelto en la dirección de Sudamérica. Tan expresivo cuanto el potencial de Itaipu para la generación de energía eléctrica son las ganancias de la empresa binacional, obra jurídica *sui generis*, vale recordar, y el discurso político y económico de la empresa sobre su carácter necesario al desarrollo social y regional, pero sin democracia. Actualmente Itaipu divulga también su destaque económico en el área del turismo, lo que se puede conferir a través de su sitio electrónico en la internet.

Los guaraní fueron desplazadas no apenas de las tierras que les pertenecían como también de su espacio de memoria: en el documental *Guataha* (32min e 42seg) se registra que la inundación ha inviabilizado la visitación comunitaria a sus muertos. Hubo movilizaciones en contra de la violencia cometida por el Estado y por la usina hidroeléctrica de Itaipu, conforme se puede verificar en los documentos encontrados por la comisión especial para los asuntos de los crímenes de la dictadura militar da *Comissão da Verdade*. Valdir Sessi (2015, p. 21-22) registra que las autoridades de seguridad de Itaipu tuvieron participación junto al gobierno militar de Brasil en asuntos como la represión a las perturbaciones al orden, promovidas por las manifestaciones de oposición política al régimen, y especialmente en razón de mantener una situación en la cual el ámbito privado se volvió claramente más poderoso que el comunitario y hasta mismo que el público.

Llama la atención que, tras la conclusión de las obras de la usina, su efectivo funcionamiento y generación de energía, aun hoy no tiene relación directa con la reducción de las desigualdades sociales en una región conocida por contener las fronteras de Argentina, Brasil y Paraguay. Apenas para mencionar el caso brasileiro, permanecen las acentuadas desigualdades entre las regiones de este país, conforme se puede verificar a través de la Síntesis de Indicadores Sociales que establece un análisis de las condiciones de vida de la población brasileira en al año 2017, según el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE, 2017, p. 61-66).

Ese desarrollo antidemocrático o desarrollismo a que la usina hidroeléctrica de Itaipu se encuentra asociada es fruto de una ideología capaz de arbitrar una civilización negativa en términos de emancipación humana, donde determinada sociedad de clases mantiene profunda desigualdad entre proletarios y propietarios de los medios de producción, es decir, entre capital y trabajo. Por lo tanto, tal crecimiento económico sin inclusión social está inclinado a la constante opresión y determinado a hacer de la usina de Itaipu un proyecto bastante limitado e incapaz de



resultar en desarrollo con el acceso a la ciudadanía plena y su ejercicio correspondiente por parte de la población en su más amplia diversidad.

Está claro que la construcción y activación de Itaipu no promovió el desarrollo social prometido y de tamaño comparable a sus impactos, cuando vistos desde una perspectiva histórica, o sea, si se considera la amplitud de las desigualdades en un país como Brasil, apenas para mencionar un ejemplo, en el cual se tiene la mayor generadora de energía renovable del mundo. Es obvio que el fardo del desarrollo antidemocrático de un país como Brasil no recae simplemente sobre Itaipu, sino sobre el propio pueblo brasileiro, resultando en la profundización de las desigualdades sociales, en esos casos, casi siempre aliada a dictaduras militares o a variantes de modelos de democracias liberales.

El punto que estamos problematizando en ese trabajo es la importancia de la democracia como esfera de decisión sobre el desarrollo, contra el desarrollismo, y para la ciudadanía plena contra la alienación. La espacio-temporalidad en el territorio de la frontera binacional de que tratamos aquí respeta la experiencia social, histórica y colectiva provocada por las relaciones entre capital y trabajo, las luchas sociales por empleo, asistencia, salud, educación, cultura, entretenimiento y seguridad social. El conflicto de intereses que estamos analizando en ese trabajo entre los indígenas guaraní y los dueños de Itaipu, entre dueños de los medios de producción y quienes solamente poseen la propia fuerza de trabajo como propiedad, explicita el declive del desarrollo antidemocrático aunque apoyado por cualquier variante de democracia liberal.

Eso significa decir que el espacio-temporalidad que estamos discutiendo se encuentra construido por múltiples determinaciones caracterizadas categóricamente por la alienación, capaz de generar el manejo de las comunidades tradicionales y otras, en contra de su decisión política y sin la garantía integral de los derechos que les deberían ser asegurados plenamente. Tal garantía aun precisa considerar que la violencia y el terrorismo del Estado burgués, asociado con la actuación militar, paramilitar y en algunos casos empresarial, atingieron de muerte a los indígenas, así como a tantos trabajadores (SESSI, 2015, p. 204-206).

El desarrollismo es sobre todo una imaginación que ha sido llevada a efecto. No por acaso, sus efectos resultaron de avances técnicos y científicos en el núcleo de la estrategia burguesa para la acumulación de trabajo muerto, explotación ambiental y la hegemonía de quienes detienen las riquezas sociales. Pero el progreso, diferente de lo que se podría pensar, no es ni absolutamente positivo, ni absolutamente negativo, sino que su sentido o finalidad considerada en el mundo capitalista no está, definitivamente, dirigida a la liberación de los pueblos, aunque así podría ser: evidentemente, tal liberación se refiere a una construcción política, democrática, popular y no simplemente económica no más.

Aunque el progreso se presente en general como un proceso material concreto y portador de una importante dimensión simbólica, sus mecanismos institucionales en el ámbito del Estado no están todavía basados en un régimen ampliamente democrático, ni tampoco en mecanismos políticos para la construcción



de la ciudadanía plena y la manifestación popular efectiva. Cuestiones como esa no suelen ser consideradas cuando se mira hacia el desarrollo cooptado por el mercado.

Por ese motivo, entre otros, el materialismo histórico nos interesa como un aporte relevante a la construcción de un tipo de democracia capaz de soportar, mientras régimen, la deseada emancipación popular y ejercicio ciudadano en nuestra región. En ese sentido, el pensamiento materialista histórico se encuentra asociado a la praxis política y relaciona base social y superestructura conforme expuesto por Carlos Marx en el prefacio de su *Contribución a la crítica de la economía política*:

Em certo estágio de desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que é a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais se tinham movido até então. De formas de desenvolvimento das forças produtivas, estas relações transformam-se no seu entrave (MARX, 1977, p. 24-25).

Las contradicciones del crecimiento económico capitalista se van instalando sobre el territorio, en el medio ambiente, en las instituciones burguesas, rechazando expresamente la garantía de derechos sociales, intensificando la opresión especialmente sobre la clase trabajadora asalariada y grupos sociales marginados, sometidos muchas veces al desempleo, al mercado de trabajo informal y a todo tipo de chantaje en la prestación de servicios tercerizados. El desarrollismo, socio del capitalismo salvaje en Latinoamérica, rechaza la garantía efectiva de derechos sociales con la misma fuerza que rechaza la destrucción de la propiedad privada de los medios de producción y la tributación incisiva sobre ella.

Desde una perspectiva materialista e histórica, entonces, reconocemos que el desarrollo de las fuerzas productivas puede llevar a contradicciones sociales más amplias, inclusive contradicciones jurídicas en el seno de las relaciones de propiedad de los medios de producción. Así que pensar la vida social existiendo en términos de distintos espacio-temporalidades prescinde de consideraciones mínimas sobre el espacio. Según Milton Santos (2014, p. 29), el hombre crea su espacio por medio de técnicas y cuando lo crea, transforma a las técnicas a la vez que transforma el espacio. Por lo tanto, no hay actualmente cualquier espacio ambiental que no sea espacio social administrado, es decir, lugares socialmente producidos o considerados desde un conjunto complejo de técnicas, generales y específicas, de tal manera combinadas, que resulta capaz de crear conjuntos aún más diversificados de espacios.

Cada lugar resulta de múltiples interacciones humanas, donde la identidad y la clase tiene su puesto garantizado en una caracterización precisa, a través de relaciones sociales que incluyen el ambiente, que ya no es exactamente desconocido, sino ignorado por el alcance de las ciencias y tecnologías, o aun por intereses determinados. Desde este punto que consideramos los eventos, cargados



de acontecimientos vinculados entre sí, a generar algún sentido que a su vez se encuentre mediado por la totalidad de la vida social, y significado por las particularidades de las acciones humanas existentes. Para nosotros que nos deparamos con reflexiones sobre las fronteras nacionales, nos conviene pensar sobre la distinción entre los términos lugar y región:

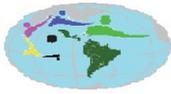
A distinção entre lugar e região passa a ser menos relevante do que antes, quando se trabalhava com uma concepção hierárquica e geométrica em que o lugar devia ocupar uma extensão do espaço geográfico menor que a região. Na realidade, a região pode ser considerada como um lugar, desde que a regra da unidade, e da continuidade do acontecer histórico se verifique. E os lugares – veja-se o exemplo das cidades grandes – também podem ser regiões. (SANTOS, 2014, p. 165-166).

El uso de las técnicas y las ciencias por el régimen social burgués en Latinoamérica fue bastante limitado, frente al propósito de emancipación popular. Como en la mayoría expresiva de los casos, los avances científicos y tecnológicos alcanzados en los países centrales fueron cooptados por las sociedades de mercado, el desarrollismo de los países periféricos o semiperiféricos se ha limitado, de una manera general, a importar ciencia y tecnología en discrepancia con el centro para cumplir con sus funciones en la manutención de las desigualdades sociales y la lucha de clases. De ese modo, se mantiene y reproduce la violencia estructural en el espacio-temporalidad que consideramos existente en la frontera binacional entre Brasil y Paraguay.

EL DESARROLLISMO Y LA DEMOCRACIA LIBERAL

Es importante destacar que la democracia liberal, aquella que privilegia el mercado y la alienación del trabajo en contra de la garantía de derechos fundamentales, está atravesada por el autoritarismo político y hoy se encuentra determinada por el desarrollismo. En conformidad con lo que estamos buscando demostrar, el tema de la migración de los indígenas guaraní por la frontera binacional entre Brasil y Paraguay, sea por fuerza de la construcción de la usina de Itaipu o por fuerza del agronegocio, se nos surge como resultado de un proceso de desarrollo económico antidemocrático.

Más allá de cualquier conveniencia posible por parte de Itaipu en no atender a los derechos reivindicados por los guaraní y considerando las violencias explícitas en el caso del incendio en las casas indígenas hecho por funcionarios de la empresa, según el episodio que nos fue presentado por un reportaje en *The Intercept*, se encuentra una mentalidad equivocada en torno de las identidades indígenas. En entrevista a Francisca Fernández Droguett (2018, p.10), el antropólogo y especialista en antropología de las migraciones, magíster en políticas



de migraciones internacionales y doctor en antropología Pablo Mardones explica que:

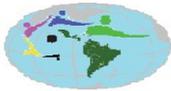
La mayoría de las disciplinas asocian al indígena a un sujeto rural, imponiéndose categorías identitarias esencialistas, pese a que en estas últimas décadas los indígenas están en las ciudades. (...) Los investigadores y funcionarios de diversas políticas públicas lo saben pero pese a eso prima estudiar al indígena como un sujeto aislado, rural, y que si migra a la ciudad ya no es "tan" indígena. Hay ciertas características de su identidad que se pierden supuestamente en la ciudad, además de negarse implícitamente la posibilidad del auto reconocimiento fuera de la comunidad de origen. La identidad sigue estando remitida a la idea de pureza, del pasado, pre moderno, siendo vinculada exclusivamente a color de piel, lengua, vestimenta y un territorio fijo. Esto es clave para entender las fronteras simbólicas (DROGUETT, 2018, p. 11-12).

La postura en fijar la identidad indígena la asociando a un sujeto rural puede cumplir el papel de mantener a los indígenas en conflicto con los propietarios de la tierra; por otro lado, reconocer que el indígena desasistido se encuentra en las ciudades, no le aleja del problema de la especulación inmobiliaria, por ejemplo, que igualmente se concentra en el acceso a la tierra. En ambos los casos, se encuentran dificultades de acceso a la ciudadanía por parte de los indígenas y nos parece equivocado establecer cualquier dicotomía de análisis en aislar el campo de la ciudad.

El cambio de identidad, o visto de otra manera, el no reconocimiento de la identidad indígena, en la ciudad o mismo en el campo, como podemos ver a través del caso de Itaipu bajo la justificativa de mestizaje, representa aun la negación a la diversidad por el moderno sistema-mundo que se ha caracterizado por un espacio-temporalidad que reitera y profundiza la alienación, como venimos diciendo. La negación a que el indígena pueda afirmarse como tal colabora con el mantenimiento fluido de las fronteras, no solo simbólicas, de una manera que interesa al capital y en la que el indígena se encuentra sometido a identidades heterónomas.

Por lo tanto, de un lado el parecer técnico, así como las diferentes violencias cometidas en contra de los guaraní tuvieron elementos de incompreensión en torno de las identidades indígenas. Por otro lado, es posible que desde la implantación de la empresa hasta nuestros días siga existiendo dicha incompreensión sobre los indígenas en vista de respuestas inadecuadas a problemas concretos a ese respeto. Y lo mismo valdría para los latifundistas, aunque se nos parezca que el punto central no sea simplemente de consciencia sino también de interés. Itaipu es una empresa de gran importancia para la infraestructura productiva de la región y distanciar el ejercicio de ciudadanía de la población en general de decisiones clave para las sociedades donde ella se ha instalado puede contribuir con la profundización de problemas políticos y sociales.

Lo que dice Mardones (2018, p. 11-12) sobre la presencia de los indígenas en las ciudades apunta para problemas más graves de ciudadanía, porque nos sugiere



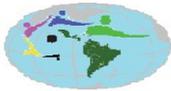
que nuestras sociedades todavía no están preparadas para incluir a los indígenas sin que ellos tengan que dejar de ser quienes son. O sea, el problema es también sociocultural, en términos de reconocimiento e inclusión social, aunque no apenas, atravesando a la sociedad civil, la iniciativa privada y el poder público, más allá de los propios grupos indígenas y otros.

En el reportaje de Amanda Audi a *The Intercept* en el día 12 de junio de 2018 se afirma que Itaipu primeramente intentaba un acuerdo “amigable” para la retirada de los indígenas, pero como muchos de ellos no concordaban con abandonar sus tierras, el próximo paso era incendiar a las casas guaraní. A seguir, reproducimos dos pequeños trechos del reportaje y de las fotos del acervo de la *Comissão da Verdade do Paraná*:

As fotos, com a data de julho de 1981, durante a ditadura militar, foram cedidas à Comissão da Verdade do Paraná por um ex-funcionário que se manteve no anonimato. Os servidores que posaram para a câmera pertenciam ao setor jurídico da empresa (chamado informalmente de “setor de desapropriações”) e seguiam determinação da própria diretoria do órgão. Eles não foram identificados pela fonte que entregou o material à Comissão da Verdade, que colocou tarjas vermelhas sobre seus rostos nas imagens (AUDI, Amanda. *Fotos inéditas: funcionários de Itaipu comemoram incêndio em casas de indígenas*. *The Intercept Brasil*, 12/06/2018).

“O Inca [Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária] chega aqui, expulsando a gente da terra, eles assustavam a gente, ameaçavam, mandavam embora, botando fogo nas casas, queimando nossa plantação, atiravam nossas coisas na estrada [...] Ameaçavam dar tiro na perna em quem não queria subir no caminhão para o Paraguai”, disse outro morador também em depoimento à Comissão da Verdade (*ibidem*).



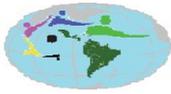


Fotos: Acervo Comissão da Verdade do Paraná.

El hecho de que los funcionarios del sector jurídico de la empresa, conocido en aquel momento como “sector de expropiaciones”, tengan seguido “determinación de la propia dirección del órgano” significa que tal práctica fue institucionalizada y podría ser frecuente o mismo estimulada. Según el testimonio citado, la participación del INCRA poniendo fuego en las casas indígenas, amenazando con lanzar sus pertenencias en la carretera y disparar contra quien se niegue a subir en el camión hacia Paraguay, demuestra la aplicación de los principios desarrollistas sobre la comunidad local por parte de Itaipu asociada con la dictadura militar.

Es bastante sintomático que tamaña violencia haya pasado en contra de los indígenas involucrando el departamento jurídico de Itaipu, el INCRA y la dictadura militar, caracterizando de esa manera un espacio-temporalidad de contradicciones entre fuerzas productivas, relaciones de producción y relaciones de propiedad. Además, el reportaje destaca la confluencia de acciones entre estas instituciones y otros órganos del Estado, como la Fundación Nacional del Indígena (Funai), criada a 5 de diciembre de 1967, y el Servicio Nacional de Informaciones (SNI), creado a 13 de junio de 1964:

A atuação da Itaipu durante a ditadura militar teria o aval do Incra e da Fundação Nacional do Índio, a Funai. Os três órgãos, neste período, eram



comandados por militares de alto escalão. “A maioria da diretoria de Itaipu era ligada ao SNI, o órgão de inteligência do regime”, diz o promotor Olympio de Sá Sotto Mayor, coordenador da Comissão da Verdade do Paraná. A Funai, inclusive, dispunha de “certidões negativas” que indicavam a inexistência de índios no local das inundações (ibidem).

La promiscuidad existente en la dictadura militar e Itaipu, con destaque para el órgano de inteligencia del régimen, puso en relieve una articulación institucional que además de involucrar intereses de la burguesía internacional aliada a las élites nacionales de Paraguay y Brasil, más allá de la burguesía brasileira, era aun cooptada por el régimen militar de entonces en favor de la promoción del desarrollo antidemocrático. En ese tipo de *status quo*, el espacio-temporalidad antidemocrático ha distorsionado las funciones de los órganos estatales, como la Funai y el INCRA, por ejemplo, que efectivamente no cumplieron con la la protección de los derechos indígenas ni siquiera con la reforma agraria, respectivamente.

De otro modo, el desarrollismo cumplió el significativo papel de justificar el autoritarismo y la manutención del capitalismo en la periferia y semiperiferia del sistema: deturpando los significados de libertad y mismo de la democracia, principios tan divulgados por Estados Unidos, por ejemplo, pero sin que hubiera responsabilidad por las consecuencias del liberalismo económico que fue estimulado junto a los países de América Latina, donde el desarrollismo podría ser aplicado mientras un plan económico y político. Es importante notar que en ese período

O regime mundial da Guerra Fria não era de disseminação da liberdade humana, e sim de grande repressão interna em todos os países, justificada pela pretensa gravidade das tensões geopolíticas cuidadosamente encenadas. O mundo comunista tinha julgamentos de expurgo, *gulags* e cortinas de ferro. O Terceiro Mundo tinha regimes de partido único e dissidentes presos ou exilados. (...) Em todo o mundo, a liberdade de expressão existia dentro de parâmetros claramente delimitados (WALLERSTEIN, 2002, p. 263).

La metáfora de la mano invisible que todo regula nunca represento exactamente a la aplicación de la doctrina económica del liberalismo mejor que a los mecanismos oscuros de la coerción en el régimen antidemocrático. Esta metáfora utilizada por Adam Smith para describir el comportamiento del mercado operando en la sociedad, asumió su significado más horrible en nuestra región, apoyándose en un régimen brutal de represión y al mismo tiempo sofisticado, si consideramos intervenciones como la del Servicio Nacional de Información (SNI) de Brasil y su colaboración en la persecución de opositores al régimen de la dictadura militar y a los que dificultaban la realización de los intereses de empresas como la usina hidroeléctrica binacional de Itaipu. Tiempos sombríos que nos dedicamos para que no vuelvan más.



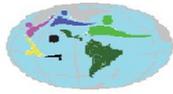
CONCLUSIÓN

El tema de este artículo es algo incómodo y a la vez intrigante. Las relaciones aquí establecidas entre el capitalismo contemporáneo, las migraciones indígenas a través de la frontera binacional entre Brasil y Paraguay, el desarrollo antidemocrático o desarrollismo y la barbárie son bastante claras. En *O mito do desenvolvimento econômico*, Celso Furtado (1974) nos presenta elementos que nos permiten comprender la propaganda hecha por la dictadura militar de Brasil en torno al crecimiento económico: la concentración de renta estuvo en el núcleo de la estrategia económica de aquel régimen para elevar la tasa de crecimiento del PIB. “Em síntese: quanto mais se concentra a renda, mais privilégios se criam, maior é o consumo supérfluo, maior será a taxa de crescimento do PIB” (FURTADO, 1974, p. 118).

Preocupado con la consolidación de una ciencia social capaz de ser autocrítica y responsable, Furtado subrayó el papel racional del Estado en el desarrollo económico de los países de América Latina. Desde ese punto de vista, recuperamos su pensamiento para la crítica del desarrollismo que venimos presentando, porque, así como en el periodo en que se ha instalado la usina de Itaipu, actualmente en Brasil como en Paraguay y otros países de nuestra región se verifica un giro político reaccionario a los gobiernos progresistas, implicando efectivamente en la reducción de las funciones del Estado y en la negación de derechos sociales a los sectores más desfavorecidos.

De esa manera, el periodo que se abre con la llegada de Hugo Chávez al gobierno de Venezuela y que registra el suceso del progresismo político en Paraguay, con Fernando Lugo, y en Brasil, con Luiz Inacio Lula da Silva, coloca contradicciones positivas en el espacio-temporalidad de la frontera binacional de que tratamos en ese artículo. Con el revés actual que ha empezado con la destitución de Lugo, en Paraguay, y de Dilma Rousseff, en Brasil, se nota un esfuerzo de restauración del conservadorismo político y de implementación del neoliberalismo económico, donde los indígenas y otros grupos marginados y oprimidos son nuevamente amenazados en la garantía de sus derechos. En ese sentido, la migración forzada de esos grupos sigue sucediendo. Así el registro del presente nos sirve para conferir, en términos de una conclusión del presente trabajo, la praxis en el espacio-temporalidad y su dialéctica propia.

El materialismo histórico de Marx sigue pertinente como aporte a la comprensión de los procesos históricos en relación con el presente. El espacio-temporalidad, concepto en construcción de nuestra parte, pretendió actualizar la noción de realidad que tenemos más allá de las fronteras nacionales, y su diálogo con el planteo de Wallerstein sobre el moderno sistema-mundo al lado del pensamiento de Milton Santos sobre la naturaleza del espacio, nos ofreció materia



muy rica para la crítica al desarrollismo en América Latina, así como para la crítica a las corrientes de tipo “ultraliberal” que verificamos en nuestros días³.

La metodología que utilizamos en ese trabajo, es decir, la crítica de las fuentes, fue importante para hacer la historicización del proceso social de las migraciones guaraní mientras un hecho complejo por todas las dimensiones que involucra: política, económica, social y cultural. En ese sentido, el documental de Clarissa Knoll, *Guataha*, y el reportaje de Amanda Audi en *The Intercept* fueron bastante complementarias en las informaciones que trajeron y nos permitieron levantar problematizaciones con el contenido crítico que nuestras hipótesis iniciales establecían.

Demostrar que el desarrollo antidemocrático no es una solución para las sociedades contemporáneas se hizo un desafío posible de ser contestado de manera no dogmática con el apoyo en la historia. La raíz del desarrollismo se encuentra en un error político y económico, porque su aplicación mantiene las desigualdades sociales y las profundiza, mismo cuando apoyado en una democracia liberal. En ese sentido, una respuesta económica y política adecuada al anhelo por desarrollo y justicia social es, necesariamente, una democracia popular, es decir, una democracia de nuevo tipo.

REFERENCIAS

DROGUETT, Francisca Fernández. **Migración indígena y frontera**: entrevista con Pablo Mardones. *Iberoamérica Social: revista-red de estudios sociales IX*, año 5. Sevilla, España: Editora Asociación Reconocer, 10 de enero de 2018. ISSN: 2341-0485. p. 10-12.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX (1914 – 1991). São Paulo: Cia das Letras, 1995.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Estudos e Pesquisas: Informação demográfica e socioeconômica, n.º 37. **Síntese de Indicadores Sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. ISSN 1516-3296.

KNOLL, Clarissa. **Guataha**. Documentário. São Paulo, 2014, HD, color., 52 min.

MARX, Karl. ENGELS, F. **A ideologia alemã**: crítica da filosofia alemã mais recente na pessoa dos seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner e do socialismo

³ El término “ultraliberal” fue utilizado en el análisis de Luiz Inácio Lula da Silva, ex-presidente de la República Federativa de Brasil, en artículo publicado a 1 de octubre de 2018 en *Jornal do Brasil*. Lula se encuentra hoy en la condición de preso político en su país.



alemão na dos seus diferentes profetas. Tradução de Conceição Jardim e Eduardo Lucio Nogueira. 3º ed.Vol.1. Portugal: Presença, 1980.

_____. **Contribuição à crítica da economia política.** São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos.** 2ºed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2014.

SESSI, Valdir. **O povo do abismo:** trabalhadores e o aparato repressivo durante a construção da hidrelétrica de Itaipu (1974 – 1987). 295 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Marechal Cândido Rondon, 2015.

URIBE, Adolfo izquierdo. Espacio-temporalidad y omnijetividad: una aproximación epistemológica. **Nómadas** (outubro, 1999). Bogotá, Colombia. ISSN 0121-7550. <<http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=105114277022>>. Fecha de consulta: 8 de septiembre de 2018. Intentamos hacer una asimilación crítica de este artículo.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The capitalism world-economy:** studies in modern capitalism. New York: Cambridge University Press, 1983.

_____. **Após o liberalismo:** em busca da reconstrução do mundo. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

<<https://theintercept.com/2018/06/12/fotos-funcionarios-itaipu-incendio-indigenas>>. Acesso em 08 de agosto de 2018.

<http://www.jb.com.br/pais/eleicoes_2018/2018/10/942743-lula—so-o-voto-do-povo-pode-salvar-o-brasil.html>. Acesso em 1 de outubro de 2018.

Enviado em 13/11/2018

Aprovado em 12/12/2018



AS LOJAS FRANCAS EM FOZ DO IGUAÇU: DILEMAS E POSSÍVEIS IMPACTOS NA TRÍPLICE FRONTEIRA

LAS TIENDAS FRANCAS EN FOZ DEL IGUAZU: DILEMAS Y POSIBLES IMPACTOS EN LA TRÍPLICE FRONTERA

Valdemir Gauto*

RESUMO

O presente trabalho analisa o projeto que autoriza a criação de lojas francas (*free shops*) em cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira brasileira e, os possíveis impactos desta prática para as relações da região Trinacional. Desde o início de sua tramitação, o projeto se mostrou como medida estratégica para impulsionar o desenvolvimento econômico nas cidades de região de fronteira, com ênfase ao incentivo do comércio varejista, mas sem considerar os possíveis impactos deste novo modelo de negócio para a tríplice fronteira. Neste sentido, nosso objetivo é analisar o referido projeto e os possíveis impactos na região. Para o desenvolvimento de nossa pesquisa utilizamos metodologias qualitativas, como análise de fontes escritas, entrevistas e observação participante.

Palavras-chave: Relações Internacionais contemporâneas; Comércio Internacional; Tríplice Fronteira; Lojas Francas.

RESUMEN

El presente trabajo analiza el proyecto que autoriza la creación de tiendas francas en ciudades gemelas ubicadas en la franja de frontera brasileña y los posibles impactos de esta práctica para las relaciones de la región Trinacional. Desde el inicio de su tramitación, el proyecto se mostró como medida estratégica para impulsar el desarrollo económico en las ciudades de la región fronteriza, con énfasis en el incentivo del comercio al por menor, pero sin considerar los posibles impactos de este nuevo modelo de negocio para la triple frontera. En este sentido, nuestro objetivo es analizar el referido proyecto y los posibles impactos en la región. Para el desarrollo de nuestra investigación utilizamos metodologías cualitativas, como análisis de fuentes escritas, entrevistas y observación participante.

Palabras clave: Relaciones Internacionales contemporâneas; Comercio internacional; Tríplice Frontera; Tiendas Francas.

* Graduado em Administração e especialista em Relações Internacionais Contemporâneas (UNILA). E-mail: v.gauto@hotmail.com



INTRODUÇÃO

O comércio é um dos mais antigos meios de relação entre indivíduos e povos, fator que é capaz de atuar diretamente nas relações humanas, avançando para as interações entre nações, assumindo um papel importante para as relações internacionais.

Os tributos gerados através do comércio já representaram a principal parcela para contribuição do desenvolvimento das grandes nações, assumindo a principal fonte de receita para o crescimento de muitos Estados no antepassado. Na atual conjuntura, alguns países mais desenvolvidos não dependem unicamente dos tributos como fonte principal de recursos, enquanto os menos desenvolvidos dependem mais das tarifas.

Assim, autores como Robert Gilpin (2002, p. 194), consideram que há duas correntes para analisar as transformações causadas pelo comércio: a primeira interpreta como uma contribuição concorrencial que influencia novas ideias, desenvolve o progresso tecnológico e instiga o desenvolvimento social, enquanto a outra corrente, entende o comércio internacional como uma forma de imperialismo cultural, que necessita do controle de mercado.

Contudo, é consenso que o comércio, tanto no modelo liberalista como no protecionista, é capaz de causar mudanças profundas, positivamente ou negativamente, em qualquer realidade social, e independentemente do tamanho territorial abrangido, sempre haverá algum tipo de interferência no modo social envolvido.

No caso da região trinacional, localizada na tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, o comércio é predominantemente centralizado ao negócio varejista sem predominância, por enquanto, da indústria manufatureira. Possui uma intensa circulação de pessoas potencialmente consumidoras de produtos e serviços, compradores de produtos industrializados importados principalmente de eletrônicos. Outro fator marcante, é a circulação em trânsito aduaneiro, de produtos vinculados ao agronegócio na modalidade de importação e exportação.

O presente trabalho, sem nenhuma pretensão de colocar um ponto final sobre a temática proposta ou tampouco esgotar o assunto, tem por finalidade, realizar uma análise sobre a implantação das Lojas Francas e da proposta de Lei de livre comércio para Foz do Iguaçu, e seus possíveis impactos para o comércio e para a população da região de Tríplice fronteira.

Para alcançar os objetivos propostos, utilizamos metodologias qualitativas, como análise de fontes escritas (legislações das Lojas Francas no Brasil e normas legais específicas para a cidade de Foz do Iguaçu), entrevistas e observação participante (das discussões feitas nas reuniões, assembleias, seminários, audiências públicas em Foz do Iguaçu, que trataram do assunto).

O trabalho está estruturado em três partes: em sua primeira parte descrevemos algumas ferramentas conceituais que são importantes para o estudo e análise da implantação das Lojas francas em Foz do Iguaçu. Especificamente, será



exposto tendências do sistema capitalista em relação ao assunto estudado, as Zonas francas, as áreas de livre comércio, como regimes especiais de importação e exportação.

Na segunda parte, realizamos a caracterização sócio econômica da região de tríplice fronteira e; em um terceiro momento realizamos a descrição da Lei das Lojas francas em Foz do Iguaçu e a análise sobre os potenciais impactos que as Lojas Francas podem gerar na zona de fronteira ora em discussão; finalmente, no último momento realizamos às considerações finais.

FERRAMENTAS TEÓRICAS CONCEITUAIS

Na presente seção, descreveremos algumas ferramentas teórico conceituais que servirão de análise para nosso tema sob estudo. Assim começaremos explicando algumas dinâmicas do capitalismo e em seguida os conceitos de área de livre comércio e de zonas francas.

A DINÂMICA DO CAPITAL

Em um ambiente de mercado competitivo, as grandes corporações e redes empresariais normalmente possuem maior reserva de capital, e por consequência apresentam melhores chances de estruturação e estabilidade do que os pequenos comércios locais.

Dentre todas estratégias praticadas, é possível perceber as alocações de suas diferentes filiais de acordo com a estratégia mais eficaz em termos de custos, onde o tipo de trabalho é mais barato com maior disponibilidade, onde os impostos são mais favoráveis, e ou onde outros tipos de concessões são obtidos.

Para Santana (1994, p.18) ao contribuir com suas pesquisas sobre as Zonas Francas estabelecidas na República Dominicana, constatou que as zonas francas caracterizam se como um processo dinâmico, que normalmente são "estabelecidos em países periféricos com potencial nível econômico e de desenvolvimento relativamente baixa ou média" com fins de inserção daquele país ao sistema internacional, para atender as expectativas do exterior.

A expansão das práticas de Zonas Francas pode ser analisado no contexto da transformação do sistema mundo, especialmente à luz da chamada reestruturação das economias centrais desde a década de 1970. É um processo que ocorre sob a influência de processo de conversão acelerada para novas qualidades de forças produtivas.

Isto sugere que na economia mundial, aprofundar as tendências em direção da interdependência (que no caso dos países periféricos sempre será uma interdependência assimétrica) e ao subdividir e separar os processos produtivos, ocorre convenientemente a distribuição racional por toda a geografia. Explica, entre



outros fatores, o destacado interesse das corporações transnacionais pelo "exército industrial de reserva externa" nos países subdesenvolvidos (SANTANA, 1997).

Ao exemplo anteriormente mencionado, o pesquisador Leandro Zipitria (2011, p.77) revela em suas pesquisas, na qual busca entender o efeito que os gigantes do comércio causa em relação aos mais pequenos, que "após a entrada de um Wal-Mart no mercado, 3 varejistas deixam o mercado antes de 2 anos e, 4 antes de 5 anos". Ou seja, quanto maior o tamanho da empresa que entrara e mais perto geograficamente for do pequeno comércio concorrente, maior será o efeito sobre a renda deste último. Na tentativas de impor restrições de entrada de grandes redes, elas se formatam dentro dos parâmetros estabelecidos, e ocasiona mais concorrência agressivo contra os pequenos varejistas.

ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO

Área de livre comércio de importação e de exportações são definidos a partir de delimitações geográficas, na qual os produtos importados e exportados movimentados na área podem ser submetidas a um regime fiscal especial, concedidas com a finalidade de promover o desenvolvimento de áreas fronteiriças, e incentivar o desenvolvimento regional que é a principal essência do regime.

No caso do Brasil, as áreas de livre comércio são criadas especificamente para o beneficiamento e transformação industrial de matérias-primas, com o objetivo de incentivar a indústria manufatureira. As mesmas "são estabelecidas com a finalidade de promover o desenvolvimento de áreas fronteiriças específicas da Região Norte do país e de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americano" (VÁSQUEZ, 2015, p. 223).

As Zonas de Processamento de Exportações (ZPE) se distinguem das outras modalidades pela característica particular que é a de direcionar sua produção para a exportação. As ZPEs se beneficiam de um regime tributário, cambial e administrativo especial, de forma a facilitar o estabelecimento de empresas em seu território, bem como sua atividade exportadora. Assim, enquanto as Zonas Francas possuem uma orientação voltada para o mercado interno, as ZPEs têm uma orientação para o mercado externo.

As ZPEs são enquadradas como zonas primárias para efeito de controle aduaneiro, visa reduzir os desequilíbrios regionais, através de instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializadas exclusivamente no exterior. Um detalhe essencial das ZPEs, é a da permissão de constituir empresas com capital estrangeiro, assim como a instalação de bens patrimoniais de origem externa (VÁSQUEZ, 2015, p. 222).

A substituição da união aduaneira por uma zona de livre-comércio pode conduzir alguns problemas, dentre as quais Kume e Piani (2005, p.12) destaca "a perda do poder de barganha nas negociações bilaterais por parte de países menores e mais especializados na produção agrícola".



Para Vasquez (2015, p. 223), no caso do Brasil, as áreas de Livre comércio assim como as Zonas de Processamento de Exportações são combatidas por parcela ponderável do Governo Federal, que "vê possibilidade de contrabando, com desvio de parte da mercadoria importada para outros locais do Brasil e a renúncia fiscal do Estado a essas receitas de importações".

As legislações que regulamentam as zonas especiais para importação e exportação surgem da articulação política interna do país, independente de articulações bilaterais internacionais, praticado isoladamente por cada nação, ou seja, com o intuito da manutenção e garantia de mercado, para um crescimento individual.

Uma das práticas das zonas de livre comércio são as zonas francas, que tem tornado bastante notório como forma de políticas de realinhamento de mercado. Nesta esteira, a seguir melhor detalhamento das zonas francas.

ZONAS FRANCAS

As zonas Francas são classificadas como regimes aduaneiros especiais, que recebe tratamento diferenciado, sempre amparado por legislação específica, seja aduaneiro, fiscal, jurídico ou assemelhado, concedidos por regiões geograficamente delimitados no país, geralmente situado em um porto ou em espaços adjacentes onde circulam mercadorias nacionais ou estrangeiras.

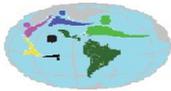
São também conhecidas como Zonas de Livre Comércio por se constituírem em áreas geográficas consideradas como fora do território aduaneiro de uma nação, ao se tratar de cobrança de taxas e impostos de importação.

Para o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicadas - IPEA (1992), as Zonas Francas foram criadas com a proposta de ocupação estratégica de territórios fronteiriços, no intuito de desenvolvimento regional, que são submetidos a condições "climáticas adversas, com baixíssima densidade demográfica, e que, impulsionados por circunstâncias históricas específicas e questões de segurança nacional... uma estratégia de ocupação baseada na industrialização da região."

A criação desta política comercial busca o estabelecimento da reserva de bens do mercado nacional, assim como para a exclusividade de importações de componentes e matérias primas necessárias para o beneficiamento produtivo, privilegiadas pelas condições fiscais especiais. As vantagens fiscais têm a finalidade de compensar os elevados custos, decorrentes da distância entre as áreas produtivas e o mercado consumidor.

As Zonas Francas foram adotadas pelos Estados Unidos nas negociações com o México, no âmbito do NAFTA¹. Esta modalidade de comércio ocorre para corrigir a imperfeições do ambiente de mercado concorrencial cada vez mais acirrado.

¹ North American Free Trade Agreement: Acordo de Livre Comércio da América do Norte.



Em se tratando do caso da região Trinacional (entre Argentina, Brasil e Paraguai) não é diferente, se apresenta como uma proposta à reação a competição entre os mercados vizinhos. Para melhor compreensão da especificidade deste trabalho, a seguir detalharemos as características regionais do objeto de estudo.

FRONTEIRA

Existem numerosas definições e conceituações sobre o termo fronteira. Assim, para Constituição Federal Brasileira de 1988, fronteira é estabelecido pela delimitação do Estado Nacional, ou seja, espaço de atuação Estatal, compreendendo o território como área de apropriação e dominação, definido por fronteiras historicamente estabelecidas.

A concepção de fronteira, preconizado no Artigo 20, parágrafo 2º da Constituição Federal do Brasil, estabelece como “faixa de fronteira”, ou seja, espaço de controle e de uso restrito: “[...] de até cento e cinquenta quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres [...] considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas por lei” (BRASIL, 1988). Entendida como a área de delimitação do exercício de soberania e poder de um grupo social, junta-se ao conceito de território. Habitar em espaços de fronteira proporciona relações distintas, peculiares, podendo representar importantes elos com o espaço, distinguindo, então, cada lugar de fronteira.

Desde o campo das ciências sociais, até a perspectiva da geografia especialmente, fronteira se associa às demais categorias de análise do espaço, que no caso “separa” dois espaços geográficos com distintas características naturais e humanas. Ao mesmo tempo em que separa os ambientes interno e externo, é o locus das trocas entre ambos (SCHERMA, 2016, p. 02).

De uma perspectiva antropológica, também é possível entender fronteira quando analisada pela percepção local, pelas comunidades que ali vivem e se reproduzem social, econômica e politicamente. Os fronteiriços olham a fronteira como a sua morada, onde acontece o seu cotidiano, seu ritmo, suas relações de afetividade, emergindo de tal forma o seu lugar.

É evidente que as regiões de fronteira necessitam de políticas públicas moldadas conforme suas especificidades, de forma que fomentem o desenvolvimento regional sem desvirtuar as históricas relações transfronteiriças, que sempre foram ignoradas. Esse é novo desafio que se apresenta aos governos centrais: adaptar o tradicional planejamento “de cima para baixo” às prementes realidades locais (LIMA, 2017, p. 52).

Fronteira é a resultante de um processo histórico de ocupação territorial, e de preocupação dos Estados acerca de sua soberania e manutenção da independência, características percebidas desde os períodos coloniais. Em razão do relativo isolamento que a colocou à margem das políticas centrais de



desenvolvimento, as regiões fronteiriças são marcadas por complexidades e peculiaridades que as distinguem das regiões mais centrais.

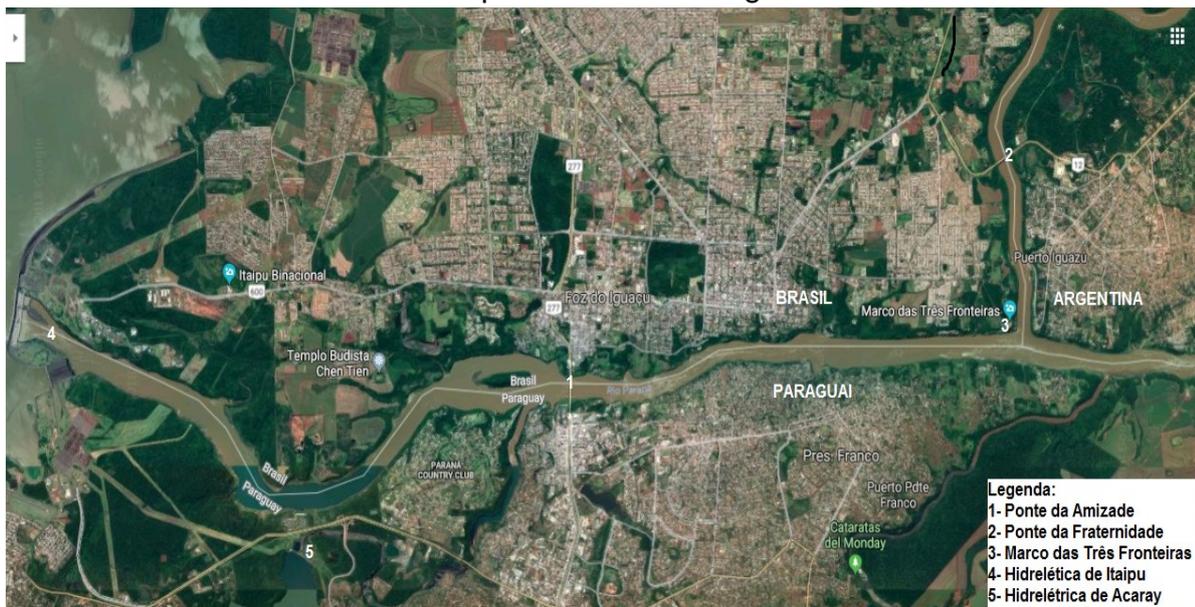
Neste sentido, a seguir realizaremos um melhor detalhamento da fronteira trinacional entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai.

A REGIÃO TRINACIONAL

A região de tríplice fronteira, também denominado tríplice fronteira Sul, caracterizada pelas junções das cidades de Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina) possui relevante distinção geográfica ao comparado com outras fronteiras brasileiras, não somente pelos atrativos turísticos, mas pela relevância econômica e demográfica, ao considerar que juntas possuem uma população com mais de 500 mil habitantes.

Levando em consideração os dados disponibilizados em 2010 pelos órgãos oficiais das respectivas cidades fronteiriças, revela que a população global da região trinacional é de 612.655 mil habitantes. Foz do Iguaçu conta com a população de 256.088 pessoas conforme último censo do IBGE de 2010, Puerto Iguazú dispõe de 82.227 habitantes segundo dados do censo do Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC/2010), já Ciudad Del Este há 274.340 habitantes de acordo com os dados procedente da Dirección General de Estadística (PARAGUAI, 2010).

Visão panorâmica da Região Trinacional



Fonte: Google (adaptado pelo autor).



A flexibilidade na circulação de pessoas entre as três cidades é facilitada pela Ponte Tancredo Neves popularmente chamada de Ponte da Fraternidade que conecta Foz do Iguaçu a Puerto Iguazú e, a ponte da Amizade que integra Foz do Iguaçu a Ciudad del Este, conforme ilustração a seguir. Cogita-se ainda uma terceira ponte, para interligar Paraguai ao Brasil via Foz do Iguaçu, para atender principalmente a circulação de produtos do agronegócio.

Pela questão do volume de bens e pessoas, esta é uma das fronteiras terrestres mais movimentadas do Brasil. Os principais transeuntes correspondem a turistas e, especialmente, trabalhadores e comerciantes que vivem de um lado da fronteira e, desenvolvem alguma atividade do outro lado. Muitos dos estabelecimentos de comércio que se encontram na zona franca paraguaia são propriedades de estrangeiros. Entre eles se destacam chineses e árabes, e grande parte dos funcionários são brasileiros devido ao fluxo de compradores vindos do país (RABOSSI, 2004).

Dadas as características da região, existem muitos preconceitos sobre a tríplice fronteira que devem ser questionados. Assim, Béliveau e Montenegro (2010, p. 43) em suas pesquisas de campo na região, destacam que é preciso conceituar a fronteira “fora dos retratos produzidos por certas agências governamentais e por certos meios de comunicação (...) as respostas que muitas vezes produzem outras imagens, ancorados em visões particulares”.

Como se percebe, para conceituar a tríplice fronteira é preciso levar em consideração os fatores peculiares envolvidos. Para esclarecer, Béliveau e Montenegro (2010, p. 25) alertam que para caracterizar a região não se deve priorizar as delimitações geográficas e a delimitação internacional, pois, isto é, uma “variável nacional irrelevante, ou pelo menos, secundário”, quando considerado outras peculiaridades, principalmente ao destacar a fácil circulação de pessoas entre os três países e, por este fato formar o que se chama de “unidade urbana”.

Esta infraestrutura de interligação é capaz de formar o que Ribeiro (2006, p.253), chama de “sistema internacional urbano” e ajuda a entender a particularidade de intensidade dos fluxos humanos e econômicos existentes na região.

Mesmo os espaços serem separados pelos rios, há uma relação de conexão entre as diferentes nacionalidades, uma convivência harmoniosa entre as pessoas, e uma interação peculiar privilegiada entre as diferentes etnias encontradas na região (BÉLIVEAU; MONTENEGRO, 2010, p. 30).

Além da infraestrutura que a região possui, a presença de pessoas de diferentes origens permite uma grande diversidade cultural, que se articulam na maioria das ocasiões por conta do comércio, o que contribui para distinguir a Tríplice Fronteira das demais: a circulação de pessoas e mercadorias bastante expressivo e uma extensa comunidade árabe.

As interações que ocorrem no ambiente de negócios, são caracterizados por relações sociais despersonalizadas, capazes de proporcionar espaços privilegiados de convivência. Este espaço pode ser constatado na tríplice fronteira, pois é ali que



“Árabes, Paraguaios, Chineses, Brasileiros, Coreanos, Hindus e turistas de toda parte do mundo se encontram e interagem (BÉLIVEAU; MONTENEGRO, 2010, p. 39).”

Portanto, na tentativa de explicar as razões que torna a região peculiar, descartando a discussão da geografia territorial, é possível perceber que o comércio é o fator comum entre as cidades capaz de manter as relações na região.

Neste sentido, no próximo tópico está exposto o projeto de lojas francas em Foz do Iguaçu que potencialmente pode impactar comercialmente o mercado, alterar a economia e conseqüentemente o perfil social local.

PROCESSOS DE INSTALAÇÃO DAS LOJAS FRANCAS EM FOZ DO IGUAÇU E PERCEPÇÕES NA REGIÃO TRINACIONAL

No caso da cidade de Foz do Iguaçu, as tentativas de implantação de uma área de Livre Comércio na região ocorrem desde o ano de 1996, constatado a partir do projeto de Lei 1.735/1996, emanado do Deputado Federal naquela ocasião, Maurício Requião.

Depois desta tentativa, em 2015 é proposta pelo deputado Fernando Lúcio Giacobbo, um projeto para Criação da Zona Franca de Foz do Iguaçu, Estado do Paraná, o Projeto de Lei 3.418/2015 que se encontra tramitando a passos curtos na Câmara dos Deputados. No que tange a modalidade de zona de livre comércio, de momento não se mostrou frutífero sua efetivação na região, e sim uma simples expectativa de longo prazo.

Partindo do Decreto de Lei 1.455 de 1976, que regula o regime de entreposto aduaneiro, das regras aduaneiras de legislação apropriada para a melhor fiscalização e controle estatal, nasceu no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 6.316/09, apresentado no ano de 2009 pelo Deputado Marco Maia (PT-RS), com objetivo de instalação de lojas francas nas cidades servidas por rodovias federais localizadas na faixa de fronteira (LIMA, 2017).

Diante do projeto citado, que ensejou a criação da Lei Federal 12.723/2012 para a implantação de lojas francas em Municípios de fronteiras, sob regime especial, que autoriza a instalação de lojas francas em Municípios da faixa de fronteira, cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras.

No que se refere as cidades gêmeas, são aquelas que possuem integração urbana com países vizinhos, aquelas localizadas em divisas de zona de fronteiras. O conceito legal é dada pela portaria nº 125, de 21 de março de 2014 do Ministério da Integração (BRASIL, 2014)²:

² O Ministério da Integração listou trinta cidades gêmeas nesta portaria, publicada em 26/03/2014.



Cidades gêmeas são aqueles municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.

A Lei 12.723/2012 possibilita aos comércios de cidades gêmeas sob concessão de regime especial, a trabalhar no mesmo sistema de isenção tributária existente nos "free shops", o que antes era somente permitido em zonas primárias de portos ou aeroportos.

Para viabilizar a operacionalização do controle contábil e fiscal por parte do Ministério da Fazenda, a Receita Federal aprovou em março de 2018, a Instrução Normativa nº 1.799, a qual estabelece normas complementares para aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre. No artigo 25 desta Instrução Normativa, prevê o limite máximo de compra no valor de US\$ 300,00 (trezentos dólares dos Estados Unidos da América) ou o equivalente em outra moeda, por viajante, a cada intervalo de 30 (trinta) dias (BRASIL, 2018).

Na normativa da Receita Federal, há a exigência da implementação de um sistema informatizado para controle de entrada, saída de estoque, registro e apuração das mercadorias e créditos tributários, condicionada a operacionalidade a partir de *software* que viabilize as operações do referido sistema.

A infraestrutura exigida tem o objetivo de viabilizar o controle por parte do poder público, principalmente pelo fato de que as mercadorias brasileiras e estrangeiras poderão ser vendidas com suspensão dos tributos federais, conforme previsão da Instrução Normativa nº 1.799 da Receita Federal:

Art. 12. A mercadoria importada ao amparo do regime será desembaraçada com suspensão do pagamento de tributos federais.

§ 2º A suspensão do pagamento de tributos federais será automaticamente convertida em isenção depois de efetuada a venda da mercadoria importada (BRASIL, 2018).

Enquanto a mercadoria estiver em estoque do comerciante, será enquadrado na modalidade de suspensão, que somente pela ocasião da venda ao consumidor final, ocorre a conversão de suspensão para efetiva isenção.

Em havendo, ainda, casos em que a mercadoria adquirida para revenda na Loja Franca não ocorrer a efetivação da venda, o prazo máximo para permanecer com a suspensão dos tributos é de dois anos, conforme artigo 10 da Portaria 307 Receita Federal, de julho de 2014: "O prazo de permanência da mercadoria, nacional ou importada, no regime, será de até 1 (um) ano, contado do desembaraço aduaneiro, prorrogável, uma única vez, por igual período" (BRASIL, 2018).

As mercadorias de Lojas Francas não podem se destinar a outra finalidade, se não para o consumo final, conforme o previsto no artigo 14 da I.N. 1.799 da



Receita Federal: "A mercadoria admitida permanecerá, sob controle aduaneiro, na loja franca ou no depósito..., e não poderá ser utilizada ou submetida a qualquer processo de industrialização enquanto permanecer no regime" (BRASIL, 2018).

Quanto aos tributos estaduais, especialmente o Imposto sobre a circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a suspensão e ou isenção depende de lei regulamentadora específica, que até o presente momento não há nenhuma legislação aprovada para os casos das lojas francas no Paraná.

Diante das legislações em vigor em relação as lojas francas, Foz do Iguaçu se torna cidade habilitada a aderir esta modalidade de regime aduaneiro especial, contemplando maior abrangência ao comércio internacional.

Pelo fato da referida legislação se tratar de Lei Federal, os municípios interessados pelo regime especial precisam de regulação municipal específica para o funcionamento nestas modalidades de comércio. No caso de Foz do Iguaçu, a proposta reguladora é a Lei Municipal nº 4.459/2016, que regulamenta a instalação das Lojas Francas no município (PREFEITURA MUNICÍPIO FOZ DO IGUAÇU, 2016).

Esta lei municipal autoriza a instalação de lojas francas (*free shop*) no município de Foz do Iguaçu, determina a constituição de um Grupo Técnico que, em conjunto com as entidades que compõem o Plenário do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu - CODEFOZ, recebe a incumbência de regulamentar os horários de funcionamento, analisar os projetos que surgirem no processo de implantação das lojas francas e definição de zonas urbanas para sua instalação, observada a Lei Orgânica do Município, o Plano Diretor, o Código de Obras e a Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo do município de Foz do Iguaçu (PREFEITURA DE FOZ DO IGUAÇU, 2016).

A referida lei municipal, em seu artigo quarto determina que caberá ao Poder Executivo "estipular os critérios para expedição de alvará de funcionamento para instalação dos referidos estabelecimentos comerciais nas zonas urbanas definidas pelo Grupo Técnico". (PREFEITURA DE FOZ DO IGUAÇU, 2016).

É neste sentido, que a CODEFOZ oportunizou as discussões com a sociedade interessada, principalmente com o intuito de deliberar a eleição da delimitação geográfica das instalações e, sobre o horário de funcionamento das Lojas Francas em Foz do Iguaçu.

Em assembleia geral extraordinária promovida pela CODEFOZ³ e ASSIFI⁴ em 2 de Agosto de 2018, na qual contou com a participação de cerca dos 200 empresários, foi apresentada ao prefeito a sugestão da abrangência dos locais para instalações dos comércios da modalidade em Lojas Francas (ACIFI, 2018). A

³ O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu é uma sociedade civil organizada criado pela Lei municipal nº 4.041, de 12 de novembro 2012, de caráter deliberativo e consultivo, para formular e fazer executar as políticas de desenvolvimento econômico.

⁴ A Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu foi fundada em 19 de julho de 1951, e é uma sociedade civil de intuítos não econômicos e sem fins lucrativos que tem por finalidade a defesa das atividades empresariais.



proposta, assim como o evento, foi apresentada a prefeitura por ambas entidades por comum acordo.

Naquela oportunidade foi votado e decidido pela ampliação da instalação em todo o território municipal da modalidade de comércio de Lojas Francas, lavrando uma carta destinado ao poder executivo sinalizando a decisão do empresariado, para orientar o chefe do poder executivo municipal ao decretar, além desta definição, os horários permitidos para o funcionamento comercial nesta modalidade. Após amplo debate, os associados da entidade consideraram que o horário mais adequado é o das 8 horas às 22 horas.

Assim sendo, foi efetivamente autorizado a instalação das Lojas Francas, no âmbito do Município de Foz do Iguaçu, através do Decreto nº 26.609 de 15 de Agosto de 2018, na qual atende o proposto pelos órgãos representativos, abrangendo a instalação a todas às zonas destinadas ao funcionamento do comércio varejistas, conforme a lei de zoneamento e, de além do horário de funcionamento das 8 horas as 22 horas, também prevê no seu artigo 2º "nos casos em que as Lojas Francas forem instaladas em locais ou estabelecimentos autorizadas a funcionar durante 24 (vinte e quatro) horas, ficam autorizadas a adotar o mesmo horário de funcionamento" (PREFEITURA MUNICIPIO FOZ DO IGUAÇU, 2016).

PERCEPÇÕES SOBRE A INSTALAÇÃO DAS LOJAS FRANCAS EM FOZ DO IGUAÇU

Durante o seminário de lojas francas realizado em Foz do Iguaçu em 2018⁵ pudemos perceber que alguns empresários locais (principalmente pequenos comerciantes) sinalizaram preocupação sobre a instalação de este tipos de lojas, principalmente, em relação a exigência do patrimônio líquido igual ou superior a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais)⁶ previsto no artigo quinto da Instrução Normativa nº 1.799 de Março de 2018, da Receita Federal. Percebido como receita dos pequenos comerciantes que já atuam no mercado de Foz do Iguaçu, e que estiveram presentes no evento e sinalizaram como possível ameaça.

Os investimentos necessários para a abertura de qualquer negócio leva em consideração a expectativas de retorno, na qual os empresários levam em conta a expectativas sobre as vendas. Neste sentido, no caso das lojas francas os empresários consideram como potenciais compradores a fatia de demanda brasileira, locais inclusive, que a qualquer momento pode ser restrito por parte da Receita Federal, impactando na receita auferida por parte do empresariado. Isto

⁵ O Seminário Lojas Francas ocorreu em Foz do Iguaçu no dia 14/06/2018. O evento foi encomendado pelo CODEFOZ, e contou com a participação de empresários, acadêmicos, políticos como também a ACIFI e SindiLojas- Sindicato Patronal do Comércio Varejista.

⁶ Patrimônio Líquido: Representa o volume dos recursos da empresa, que pertence a seus proprietários (sócios ou acionistas), valores recebidos pela empresa, ou por ela gerados, e que estão formalmente incorporados ao Capital (MARION, 2008).



demonstra a primeira vulnerabilidade para o pequeno empresário, principalmente aqueles que eventualmente assumirem obrigações advindo de empréstimos e ou financiamentos.

Ademais, as instalações das Lojas Francas na região traz impactos no fluxo e movimentação de mercadorias; isto implica em maiores demandas para o controle e fiscalização dos órgãos alfandegários destinado a esta finalidade. É sabido que atualmente os órgãos responsáveis já encontram enormes dificuldades para fiscalizar os atuais fluxos de mercadorias em circulação na ampla faixa de fronteira.

O que se presume ser o motivo da permissibilidade por parte da Receita Federal – por enquanto, da previsão de cidadãos locais em adquirir produtos nas lojas francas, tento em vista o prescrito no artigo 13 da Portaria 307 Receita Federal, de Julho de 2014 e, reforçado pelo artigo 2º da Instrução Normativa 1799/2018 de que "somente poderá adquirir mercadoria de loja franca de fronteira terrestre o viajante que ingressar no País e for identificado por documentação hábil".

Ao interpretar a legislação em uso, fica evidente que a compra de mercadorias nas lojas francas, só é permitido a viajante internacionais, sempre atendidos os demais requisitos. No entanto, relatado verbalmente nos eventos que discutiram a implantação, que qualquer cidadão local em observação as outras exigências, podem adquirir nas lojas francas, embora não há nada formal por parte da Receita Federal desta permissão, nem mesmo até quando a venda para brasileiros será permitida.

Além disto, a ACIFI se mostrou preocupado ao formalizar junto ao poder público municipal, intervenções para "minimizar os possíveis impactos negativos que poderão ser ocasionados ao comércio local e regional pelos incentivos tributários incidentes nos produtos nacionais ou nacionalizados que serão comercializados pelas lojas francas" (ACIFI, 2018).

Neste sentido, e conforme já tratado no tópico a dinâmica do capital, Leandro Zipitria instruí que no ambiente competitivo de mercado, na ocorrência de instalação de grandes redes, a tendência é de fechamento dos pequenos empreendimentos. No ambiente de Lojas Francas, se percebe a atração de empresas de grande porte, das redes de negócio já estável em outras regiões, que migram para estas áreas que apresentam vantagens fiscais.

Por conseguinte, a ACIFI (2018) demonstrou preocupação com "fechamento de vagas de trabalho hoje ocupados por trabalhadores iguaçuenses na cidade vizinha de Ciudad del Este" e também com os "possíveis impactos negativos que poderão cometer o empresariado local e regional, devido a concorrência desleal que poderá ser estabelecida".

Outra discussão, fortemente debatido durante os eventos ocorridos, foi por conta da delimitação geográfica que autoriza a instalação das Lojas Francas, levando ao adiamento da autorização por parte da prefeitura municipal de Foz do Iguaçu. Ficou evidente que, a falta de consenso foi gerado pelos interesses de diferentes segmentos, desde da especulação imobiliária, até interesses individuais de alguns empresários.



Em entrevista concedido pelo vice-presidente da Associação Comercial de Puerto Iguazu⁷, Jorge Florentin, ao questionado se as Lojas Francas podem influenciar diretamente o número de vendas no varejo de Puerto Iguazú, sinalizou que estão "muito preocupados. Já existem produtos mais baratos no Brasil, sendo que eles vendem com impostos... , queremos o desenvolvimento de toda a Região Trinacional⁸".

Interrogado ainda, sobre as possíveis mudanças comerciais e ou sociais que Puerto Iguazú pode sofrer, revelou que já estão "em crise⁹ e esta situação pode agravar a situação", e que temem a evasão dos próprios argentinos que, podem passar a comprar em mais quantidade na cidade de Foz do Iguaçu.

Não podemos descartar a realidade do processo de complementaridade cotidiana entre brasileiros, paraguaios e argentinos no que diz respeito ao comércio, porque as pessoas ultrapassam as "linhas" estatais praticamente todos os dias para consumir bens e serviços.

Consideramos que a pretensão da instalação de Lojas Francas em Foz do Iguaçu tem o objetivo em atrair vantagens para a cidade brasileira, sem articulação multilateral regional, haja visto que a região trinacional será afetada pela medida. As evidências levam a entender que a proposta pode beneficiar principalmente aos grandes empresários.

Sobretudo, restam alguns esclarecimentos por parte da Receita Federal, quanto a interpretação das normas relativas a operacionalização técnica e o tratamento dos produtos nacionais exportados através da exportação ficta, para as lojas francas de fronteiras: se terão o mesmo tratamento dos produtos importados e se podem ser adquiridas a cima da cota, pagando o excedente da mesma.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo pontuou, inicialmente, aspectos das dinâmicas do capital em especial os novos modelos de ajustes, tendo em vista os novos desafios impostos pela lógica de mercado. Na sequência, iniciamos o trabalho explicando alguns conceitos teórico conceituais a fim de estabelecer nossa perspectiva de análise. Seguidamente, explicamos as principais características da região trinacional entre Argentina, Brasil e Paraguai, e na terceira seção explicamos o projeto de lei de lojas francas em Foz do Iguaçu, analisando o projeto, as legislações e as percepções dos empresários da região.

Em seguida, percebemos que o principal argumento para a implantação diferenciada das Lojas Francas do lado brasileiro está vinculado com aos novos

⁷ Entramos em contato com a presidente do CODELEST (Conselho de Desenvolvimento de Ciudad Del Este), mas não obtivemos retorno para realizar uma entrevista.

⁸ Entrevista realizada pelo autor, utilizando do método questionário semiestruturado, por correio eletrônico a Jorge Florentin no dia 11 de setembro de 2018.

⁹ O entrevistado refere-se a crises econômica que atravessa a Argentina atualmente.



modelos para incentivar o desenvolvimento regional. Mesmo sendo somente uma expectativa em relação à criação as Lojas Francas, a modalidade tende de ofertar em primeiro plano os moradores Iguaçuenses e turistas nacionais e estrangeiros, mais opções de compras e atratividade nos preços. Neste sentido, acredita-se no mercado venha a exigir ofertas de empregos, reflexo do aumento na busca por serviços como hotéis, restaurantes, e afins, que possui relação com o aumento do turismo de compras e incremento do comércio. Porém, como foi explicitado, existe a preocupação dos pequenos comerciantes que já atuam no mercado de Foz do Iguaçu devido ao patrimônio líquido necessário para instalar esse tipo de estabelecimento. Nesse sentido, pode repetir-se a tendência já descrita por Santana e Zipitria da concentração do capital em poucas mãos e a destruição dos pequenos empresários, e, conseqüentemente o desaparecimento de muitos empregos.

Nas cidades vizinhas haverá alguma diminuição no número de vendas nos comércios varejistas, e conseqüentemente reflexos nos postos de trabalho, que inclui força de trabalho brasileiro. Como foi dito pelo representante da Associação Comercial de Puerto Iguazu, Jorge Florentin, a existência de Lojas Francas em Foz pode influenciar diretamente o número de vendas no varejo de Puerto Iguazú, porque os argentinos podem comprar mais no Brasil. Isso, acrescido a crise econômica da Argentina, teria um impacto considerável no comércio da cidade argentina.

Assim mesmo, as evidências empírica incluída neste trabalho, permite tirar outras conclusões sobre os efeitos previstos aos novos padrões de empregos: do lado paraguaio e argentino, há indícios de cortes nas ofertas de emprego, já do lado brasileiro, o mercado pode exigir padrões de mão obra diferente aos atualmente praticados.

A instalação das Lojas Francas trará impactos em relação à arrecadação tributária, neste ponto, não resta dúvidas. Porém há de se falar no crescimento do turismo, que pode propiciar a chegada de novos modelos de investimentos. Nesse ponto, a atuação do poder público será fundamental para que haja uma maximização dos benefícios a sociedade, e que de fato o papel dos órgãos público venha a favor da coletividade.

Neste sentido, finalizamos este trabalho levantando os seguintes questionamentos: até que ponto os efeitos positivos das Zonas Francas conseguirão garantir o desenvolvimento na realidade econômica em que o mesmo se insere? As lojas francas representam uma ameaça direta ao comércio de Ciudad del Este e de Puerto Iguazu? Este novo modelo de negócio pode alterar a rede de relações hoje estabelecidos na Tríplice Fronteira? São estes os questionamentos para trabalhos futuros, compor base a um novo estudo sobre este tema.



REFERÊNCIAS

ACIFI. **Associados da ACIFI definem posição sobre lojas francas.** Disponível em:

<<http://www.acifi.org.br/2018/08/associados-da-acifi-definem-posicao-sobre-lojas-francas/>>. Acesso em: 09 Ago. 2018.

AMARAL, Arthur Bernardes do. **A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror.** Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp118626.pdf>> Acesso em: 21 Mai. 2018.

BÉLIVEAU, Verónica Giménez; MONTENEGRO, Silvia. **La Triple Frontera: Dinámicas Culturales y procesos transnacionales.** Buenos Aires: Espacio, 2010.

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

_____. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.** Brasília: MIN, 2005.

_____. Diário Oficial da União. **Portaria nº 125, de 21 de março de 2014.** Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=65&data=26/03/2014>> Acesso em: 12 Jul. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. **Instrução Normativa RFB Nº 1.799 de 16 de Março de 2018.** Estabelece normas complementares à Portaria MF nº307, de 17 de julho de 2014, que dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=90852&visao=anotado>>. Acesso em 31 Jul. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. **Receita Federal publica norma referente às lojas francas de fronteira.** Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2018/marco/receita-federal-publica-norma-referente-as-lojas-francas-de-fronteira>>. Acesso em: 28 Jun. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. **Portaria 307 de 17 De Julho de 2014.** Dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre e altera a Portaria MF nº 440, de 30 de julho de 2010, que dispõe sobre o tratamento tributário relativo a bens de viajante. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2014/portaria-no-307-de-17-de-julho-de-2014-1>>. Acesso em: 28 Ago. 2018.



CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. **Lei 12.723/2012:** Autoriza a instalação de lojas francas em Municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12723-9-outubro-2012-774315-publicacaooriginal-137786-pl.html>>. Acesso em 12 Jun 2018

_____. **Projeto de Lei 1.735/1996:** Cria a Zona de Livre Comércio do Município de Foz do Iguaçu estado do Paraná, e dá outras providencias. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=70540C7CC3E9F6C166C9DE0AE3DC5502.node1?codteor=1133711&filename=Avulso+-PL+1735/1996>. Acesso em 14 Jun. 2018.

_____. **Projeto de Lei 3.418/2015:** Criação da Zona Franca de Foz do Iguaçu, Estado do Paraná . Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2024926>>. Acesso em: 14 Jun 2018

FERNANDES, Roberto M. Silva. **Refletindo sobre escalas:** a relação entre Zona de Fronteira Brasil/Bolívia e o Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca.

Contribuciones las Ciencias Sociales. Disponível em :

<<http://www.eumed.net/rev/cccss/2016/01/fronteira.html>> Acesso em 12 Jul. 2018.

GILPIN, Robert. **A economia política das relações internacionais.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

IBGE -**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - 2010.** Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/panorama>> Acesso em 24 Set. 2018.

INDEC – **Instituto Nacional de Estadísticas Y Censos - 2010.** Disponível em <https://www.indec.gob.ar/censos_provinciales.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&p=54&d=063&t=3&s=0&c=2010>. Acesso em 24 Set. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Mercosul e as Zonas Francas de processamento de Exportações, Áreas de livre Comércio e Áreas Aduaneiras Especiais.** Ed Brasília: BNDES, 1992.

KUME, Honório; PIANI, Guida. **Mercosul: Dilema entre união aduaneira e área de Livre Comércio.** Disponível em :

<http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0841.pdf> Acesso em: 16 Mai. 2018

LIMA, Anderson R Andrade. **Free Shops na faixa das Fronteiras:** análise do processo de criação da Lei nº 12.723/12. Disponível em

<<http://www.cenegri.org.br/intellecter/ojs-2.4.3/index.php/intellecter/article/view/120/81>>. Acesso em 16 Jul. 2018.



MARION, José Carlos. **Contabilidade básica**. 9ª Ed. Editora Atlas, 2008.

PARAGUAI, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. **Proyección de la Población por sexo y Edad, según Distrito, 2000-2025**. Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Proyeccion%20Distrital.pdf>>. Acesso em: 17 Jun. 2018.

PREFEITURA MUNICÍPIO FOZ DO IGUAÇU. **Audiência pública discute instalação de Lojas Francas em Foz**. Disponível em <<http://www.pmfi.pr.gov.br/noticia/?idNoticia=42248>> Acesso em: 28 Jun. 2018.

_____. **Decreto 26.609 de 15 de Agosto de 2018**: Autoriza a instalação das "Lojas Francas", no âmbito do Município de Foz do Iguaçu. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/decreto/2018/2661/26609/decreto-n-26609-2018-autoriza-a-instalacao-das-lojas-francas-no-ambito-do-municipio-de-foz-do-iguacu>>. Acesso em 06 Set. 2018.

_____. **Lei 4.459 de 03 Junho de 2016**: Dispõe sobre a instalação de Lojas Francas no Município de Foz do Iguaçu. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2016/446/4459/lei-ordinaria-n-4459-2016-dispoe-sobre-a-instalacao-de-lojas-francas-no-municipio-de-foz-do-iguacu>>. Acesso em 12 Jul. 2018.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 6.759 de 5 Fevereiro de 2009**: Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6759.htm#art820> Acesso em: 30 Mai 2018

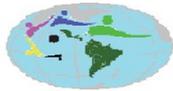
RIBEIRO, Gustavo L. Economic Globalization From Below. **Etnográfica**, v. X, n. 2, p. 233-249, 2006.

RODRIGUES, Aline Lima. **Fronteira e Território**: Considerações conceituais para a compreensão da dinâmica do espaço geográfico. Disponível em: <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/producaoacademica/article/download/2002/8646/+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>> Acesso em 06 Jul. 2018.

SANTANA, Julio. **Estrategia Neoliberal, urbanización y zonas francas industriales**: el caso de Santiago, República Dominicana. Santo Domingo: FLACSO, 1994.

SCHERMA, Márcio Augusto. **Cidades-gêmeas e integração**: o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Disponível em: <https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/Marcio_Scherma_II-Simposio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-America-Latina.pdf>. Acesso em 12 Jul. 2018.

RABOSSI, Fernando. **Nas ruas de Ciudad del Este**: vidas e vendas num mercado da fronteira. Tese (Doutorado em Antropologia). Rio de Janeiro: Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.



VAZQUEZ, José Lopes. **Comércio Exterior Brasileiro**. 11^a Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ZIPITRÍA, Leandro. **Impacto económico del supermercadismo**. Disponível em <<https://leandrozipitria.files.wordpress.com/2008/12/literatura-v3.pdf>>. Acesso em: 06 Jul. 2018.

Enviado em 13/11/2018

Aprovado em 12/12/2018



ANÁLISE DO PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO E INCLUSÃO DA TRÍPLICE FRONTEIRA NA “GUERRA AO TERRORISMO”

ANALYSIS OF THE SECURITY AND INCLUSION PROCESS OF THE FRONTIER TRIPLE IN THE “WAR ON TERRORISM”

Thyago Thomazoni*

RESUMO

Ao analisar o expressivo destaque e a grande visibilidade que a região da Tríplice Fronteira, área que envolve as cidades de Foz do Iguaçu (Brasil), *Ciudad del Este* (Paraguai) e *Puerto Iguazu* (Argentina) adquiriu ao longo dos últimos anos, podemos ser levados a crer, de forma precipitada, que esta área se tornou relevante aos olhos da opinião pública internacional e, especialmente, dos Estados Unidos somente após os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001. Este artigo analisa em âmbito histórico, a inserção da Tríplice Fronteira na agenda de segurança do governo dos Estados Unidos para compreender, de forma adequada, quando e de que maneira as fronteiras de Brasil, Argentina e Paraguai atraem a atenção e preocupação das autoridades norte-americanas no período que antecede a Guerra ao Terrorismo.

Palavras-chave: Guerra ao terrorismo; Segurança; América do Sul.

ABSTRACT

In analyzing the expressive prominence and great visibility that the region of the Tri- Border Area, an area that surrounds the cities of Foz do Iguaçu (Brazil), *Ciudad del Este* (Paraguay) and *Puerto Iguazu* (Argentina) has acquired over the last years, we can be that this area has become relevant to the international and public opinion specially of the United States only after the terrorist attacks of September 11, 2001. This article will analyze in historical scope the insertion of the Tri-Border Area in the agenda of security of the United States government to properly understand when and how the boundaries of Brazil, Argentina and Paraguay attract the attention and concern of the US authorities in the run-up to the War on Terrorism.

Keywords: War on terrorism; Security; South America.

* Pós-graduando em Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, e-mail: thyagoth@hotmail.com



INTRODUÇÃO

A parte meridional da América do Sul, região conhecida como Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai) é formada, respectivamente, pelas cidades de Foz do Iguaçu, *Puerto Iguazu* e *Ciudad del Este*, sendo considerada uma área diferenciada dentro do Cone Sul devido à sua localização privilegiada, possui uma população de quase 750 mil habitantes, formando a maior aglomeração urbana das fronteiras sul-americanas, além de grande importância econômica, principalmente na parte comercial e turística.

Na região que se destaca pela junção de dois importantes rios (Paraná e Iguaçu), habitam também cerca de 80 etnias¹, vivendo pacificamente nas três cidades. A comunidade étnica mais relevante na Tríplice Fronteira são os árabes, com predominância de libaneses, palestinos, sírios e egípcios, atraídos pela oportunidade de comércio na área a partir da década de 1960. Conta, ainda, com a segunda maior comunidade árabe do continente sul-americano. De acordo com Amaral:

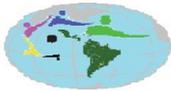
Desde o final de década de 1960, *Ciudad del Este* e principalmente Foz do Iguaçu estavam se tornando o destino de grande contingente de imigrantes de origem árabe. Em sua maioria, estes indivíduos deixavam seus países de origem para fugir dos vários conflitos que eclodiram no Oriente Médio logo após a Segunda Guerra Mundial, dentre os quais a Guerra Civil do Líbano (1975-1990) ganhou um infeliz destaque. Atualmente, a comunidade de descendência árabe presente na região é considerada a segunda mais importante da América do Sul, somente superada pela presente em São Paulo (AMARAL, 2010, p. 30).

Vale ressaltar que parte dos imigrantes árabes de nacionalidade libanesa são oriundos do Vale do *Bekaa*, região tida como possível núcleo de atuação de grupos terroristas. Alguns acontecimentos foram importantes na justificativa do governo norte-americano em considerar a região da Tríplice Fronteira como possível *safe-haven* ou santuário terrorista.

Após os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, um conceito que tem sido amplamente discutido é o de *safe haven* – ou santuário terrorista. De um conceito que identificava as áreas seguras para grandes massas deslocadas de conflitos armados, aquela passou a ser comumente utilizado para identificar ou rotular uma área propensa a servir de refúgio ou abrigo para organização, financiamento e apoio logístico para grupos terroristas.

Segundo Ayerbe (2012), o conceito de *safe haven* só pode ser compreendido dentro de um referencial teórico mais amplo que abarque o entendimento das áreas não governadas ou subgovernadas. O mesmo autor

¹ Disponível em: <http://www.pmfi.pr.gov.br/conteudo/?idMenu=1004> – Acesso em: 2 ago. 2018.



salienta que, uma vez que exista uma área não governada ou subgovernada, essa mesma região pode ser considerada um potencial *safe haven* terrorista que pode possibilitar atores ilícitos atuarem impunemente para “operar, levantar fundos, recrutar, treinar e atuar com relativa segurança”.

Estas ações resultam em uma variedade de facilidades que uma zona de fronteira possibilita para a atuação de indivíduos e quadrilhas. Uma dessas facilidades é a própria densidade populacional da Tríplice Fronteira que gera um intenso fluxo de pessoas e mercadorias. Aproveitando-se desse contexto e na impossibilidade do poder legítimo do Estado, controlar esse fluxo de narcotraficantes, contrabandistas, ladrões de carro, traficante de armas, traz consigo ameaças para a segurança internacional.

Durante a década de 1990, os acontecimentos defendidos por Washington ganharam novos elementos após os atentados terroristas, no ano de 1992, à Embaixada de Israel, em Buenos Aires, resultando em 29 mortos. Dois anos mais tarde, em 1994, também em Buenos Aires, um novo atentado contra a AMIA (*Asociación Mutual Israelita Argentina*) vitimou 85 pessoas e feriu, aproximadamente, outras 300 pessoas, acrescentando, desta forma, a América do Sul no foco de atenção dos Estados Unidos no âmbito do terrorismo internacional.

As investigações que, na época, foram conduzidas pela agência de inteligência da Argentina (*SIDE – Servicio de Inteligencia del Estado*) em conjunto com a CIA, o FBI e o Mossad Israelense, alegaram que o responsável pelo atentado contra a AMIA teria entrado em território argentino pela Tríplice Fronteira (ESCUDÉ & GUREVICH, 2003).

Para Hobsbawm (2007, p. 128),

muitos tinham a esperança de que após a grande mudança de 1989 o nevoeiro de guerras religiosas que saturou o século XX se dispersaria, dissipando, assim, uma das fontes principais do barbarismo. Infelizmente isso não aconteceu. Por um lado, a escala dos sofrimentos humanos aumentou terrivelmente na década de 1990 e, por outro lado, as guerras religiosas que eram alimentadas por ideologias seculares expandiram-se com o retorno a várias formas de fundamentalismo religioso que se manifestam em cruzadas e contra cruzadas.

Neste contexto, este artigo visa compreender quando e de que maneira o encontro das fronteiras de Brasil, Argentina e Paraguai atrai a atenção e preocupação do governo norte-americano no período que antecede a Guerra ao Terrorismo.

SEGURANÇA E SECURITIZAÇÃO

A análise sobre segurança deve considerar a sua relação com a composição sociopolítica que lhe confere significado. O conceito moderno de segurança surge no ápice do chamado movimento iluminista, no final do século XVII para o início do



século XVIII, sendo considerado um dos períodos em que as discussões relacionadas ao estado civil, contrato social e estado de natureza pensavam no estabelecimento da segurança como garantida paz, ordem e justiça para os indivíduos, bem como a ausência de ameaças externas à comunidade política.

Sendo um dos principais subcampos das Relações Internacionais, o estudo sobre segurança é estabelecido pelo enredamento do contexto internacional. E a evolução deste influencia fortemente nas percepções daquele. Na área de segurança internacional, a evolução dos conceitos se desenvolveu de um jeito idêntico às principais escolas de pensamento internacionalistas. Assim, nota-se que, de início, há uma inegável particularidade dos realistas na definição do subcampo de estudo e análise.

Desta forma, conclui-se que o conceito de segurança passa de um ponto de vista mais tradicional, conectado ao uso da força e questões de caráter militar e que visualiza suas ameaças a partir de um modo objetivista para uma vertente mais abrangente. Essa vertente é caracterizada pela Escola de Copenhague e defende que o conceito de segurança deve exceder o âmbito bélico-militar. Neste sentido, surge também outras noções de segurança, como a econômica, humana, societal, ambiental e a segurança cooperativa e coletiva (BUZAN *apud* AMARAL, 2010, p. 55).

Conforme preconiza Amaral (2010), as ferramentas analíticas oferecidas pela Escola de Copenhague são perfeitamente adequadas para o estudo sobre as formas que a Tríplice Fronteira foi inserida na agenda de segurança norte-americana. Desta forma, entende-se que a sua linha de pensamento visou analisar os mecanismos de produção intersubjetiva da ameaça, ou seja, a securitização. Explica-se que a securitização é tratada como um ato de fala, capaz e constituir identidades até então inexistentes, entre elas, as de inimigo e de protetor. Neste sentido, Barry Buzan, um dos principais representantes desta mesma escola, define que:

Uma abordagem objetivista da segurança só é viável em casos de ameaças inequívocas e imediatas, como tanques hostis cruzando a fronteira de um país. Mesmo nesse caso, no entanto, os autores observam que a condição de "hostilidade" resulta de uma relação constituída socialmente e, por conseguinte, não é objetiva; os tanques poderiam ser, por exemplo, parte de uma operação de paz (Buzan et al. 1998, p. 30).

Essa abordagem conceitual de segurança internacional foi confirmada como uma verificável tendência nas agendas de segurança europeias, em que cada vez mais questões não militares eram, também, entendidas igualmente como questões de segurança.

No que se refere à securitização da Tríplice Fronteira, novamente Amaral (2010) sistematiza uma breve análise elaborada em tabela abaixo:



Tabela 1: Os componentes do processo de securitização da Tríplice Fronteira

1. Objeto de referência	Os interesses e cidadãos norte-americanos, assim como o governo dos Estados Unidos e seus aliados na Guerra contra o Terror no Cone Sul (Brasil, Argentina e Paraguai).
2. Atores securitizadores	O governo dos Estados Unidos (Casa Branca, Depto. de Estado e Depto. de Defesa; DEA, CIA, FBI, Tesouro).
3. Atores funcionais	A mídia de massa (CNN, NYT, etc.) e os “pesquisadores-especialistas”.
4. Audiência	Os governos e as elites políticas brasileiras, argentina e paraguaia. O Congresso dos Estados Unidos da América. (Comissões especializadas no Senado e na Câmara dos Representantes).
5. Medidas excepcionais	O engajamento dos Estados Unidos nas políticas de segurança para a Tríplice Fronteira.

Fonte / Autor: Arthur Bernardes do Amaral

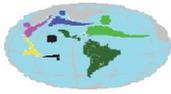
Através dos cinco itens estipulados na tabela 1, busca-se compreender como se constituiu a articulação linguística que levou esta região a ser colocada no discurso de combate ao terrorismo. Em outras palavras, como foram criadas as bases argumentativo-discursivas que buscavam legitimar a ação política de Washington na América do Sul, especificamente na Tríplice Fronteira, mesmo diante da ausência de provas reais sobre ação terrorista na região.

O estabelecimento do discurso do medo, do “combate ao terror” fará com que as relações diplomáticas entre América do Sul e Estados Unidos sejam com maior intensidade, pós 11/09, pauta a ser analisada a seguir.

AMÉRICA DO SUL E TRÍPLICE FRONTEIRA APÓS 11 DE SETEMBRO

O terrorismo é um fenômeno complexo e em constante mudança. Seus mecanismos de motivação, de financiamento e de apoio, métodos de ataque e escolha de alvos estão em constante evolução, tornando complexo o desenvolvimento de uma estratégia eficaz para combatê-lo. Além disso, a sua natureza transnacional exige maior cooperação judicial entre os Estados, com o propósito de negar refúgios seguros para os que cometem ou tentem cometer crimes terroristas (UNODC, 2009 *apud* AITA, 2017, p. 36).

O terrorismo moderno de caráter rebelde – que é perpetrado por atores não-estatais pode ser classificado em quatro diferentes fases: 1) Onda anarquista, iniciada na década de 1880, na Rússia; 2) Onda anticolonial que se inicia na década de 1920 e dura quarenta anos; 3) Onda da Nova Esquerda que se inicia a partir de 1960 (mantendo-se ainda presente em alguns países como a Colômbia) e a 4) Onda Religiosa iniciada em 1979 (após Revolução Islâmica no Irã) e que se apresenta



atualmente como a mais relevante manifestação do fenômeno do terrorismo (RAPOPORT *apud* AMARAL, 2010, p. 105).

Neste mesmo contexto, Hobsbawm (2007) comenta que, após a revolução iraniana de 1979, surgiu uma importante inovação que se mostrou singularmente terrível: o homem-bomba. Conforme comentado, o mesmo tem origem como uma derivação da revolução *xiita* no Irã de 1979, impregnado da poderosa ideologia islâmica *xiita*, que idealiza o martírio, e foi empregado pela primeira vez com o objetivo de produzir efeitos decisivos em 1983, contra os norte-americanos pelo *Hizballah*, no Líbano.

No que se refere ao terrorismo na América do Sul, o ano de 1992 marca a primeira vez em que a potencial atuação do *Hizballah* é mencionada nos relatórios do Departamento de Estado do governo norte-americano – denominado PGT (*Partners of Global Terrorism*). O atentado à Embaixada de Israel em Buenos Aires ocorrido neste ano, se tornou responsável por fazer com que o governo dos Estados Unidos atentasse para a possibilidade de agentes do terrorismo internacional atuarem no continente sul-americano.

Alegou-se que a *Jihad* Islâmica, grupo armado ligado ao *Hizballah*, assumiu a autoria dos atentados e este fato teria chamado a atenção das autoridades norte-americanas para as comunidades muçulmanas que imigraram para a área de fronteira de Brasil, Argentina e Paraguai; região que poderia prover “cobertura para terroristas internacionais”. Em 1994, contudo, a explosão de um carro-bomba em frente à AMIA recolocaria, agora de forma definitiva, a América do Sul no mapa dos Estados Unidos de potenciais espaços de atuação do terrorismo internacional. Vale ressaltar que, mais uma vez, a *Jihad* Islâmica é indicada como a principal suspeita.

Pela primeira vez, utiliza-se o termo “*Triborder Area*” para se referir à conurbação das fronteiras de Brasil, Argentina e Paraguai e a possível presença de terroristas do *Hizballah* na região já deixa clara a “preocupação” dos norte-americanos (PGT de 1994). Os relatórios dos anos seguintes – 1995, 1996, 1997, 1998 – reforçam tal argumento (PGT 1998 In: ESTADOS UNIDOS, 1999a *apud* AMARAL, 2010, p. 143).

A partir de 1996, ganham destaque as negociações de acordo de cooperação (Comando Tripartite), assim como ações de implementação de parcerias trilaterais entre os três países (Brasil, Argentina e Paraguai) para reforçar a segurança na Tríplice Fronteira. Como aluno especial em seu artigo de mestrado, BORDIGNON (2016), ressalta o desenvolvimento deste acordo:

O comando TRIPARTITE (CT) igualmente pode ser conceituado como organismo formal de cooperação policial internacional local, existente na região da TF e em atuação por 20 anos. Iniciou-se, especificamente, a partir do acordo ministerial firmado na cidade de *Puerto Iguazu*, Argentina, em 18-05-1996, entre os Ministros do Interior da República da Argentina (Carlos Y. Cobach), Paraguai (Juan Manuel Morales) e do Ministro da Justiça do Brasil (Nelson Azevedo Jobim) (BORDIGNON, 2016, p. 83).



O objetivo do Comando Tripartite era instalar, imediatamente, uma coordenação entre as polícias dos três países, passível de conduzir medidas de intercâmbio de informações, cooperação policial e de segurança pública, na região que compreendia as cidades de *Puerto Iguazu*, *Ciudad del Este* e Foz do Iguaçu, consideradas como cidades-sede deste organismo, vez que, já no termo do acordo, estipulou-se que a coordenação operativa seria de forma rotativa em cada uma das cidades e países mencionados, começando pela Argentina (BORDIGNON, 2016, p. 83).

A passagem do século XX para o século XXI também foi marcada por novos olhares sobre a região da Tríplice Fronteira. De acordo com o relatório PGT – 2000, a região continua sendo vista com “preocupação” pelo governo dos Estados Unidos, embora as atividades descritas no relatório deixem claro que não houve atos terroristas nos três países no ano alvo do relatado. Neste sentido, CUNHA (2009), salienta que:

O relatório menciona a Tríplice Fronteira como “ponto focal” para o extremismo islâmico, apesar de alguns sucessos de esforços de ativa cooperação antiterrorista. Extenso relatório produzido pela Biblioteca do Congresso, trata a região como santuário de terroristas e aponta falhas nos aparelhos de segurança dos países da fronteira (CUNHA, 2009, p. 78 e 79).

Os ataques às duas torres do *World Trade Center* e ao prédio do Pentágono fizeram com que, rapidamente, a vigilância e a segurança na Tríplice Fronteira fossem reforçadas. Os três países, prontamente, mobilizaram seus agentes de segurança e investigadores em toda área fronteiriça. Ainda no âmbito trilateral, o Comando Tripartite de agentes de inteligência e investigadores policiais dos três países manteve reuniões constantes, ao longo das primeiras 48 horas que precederam os atentados nos Estados Unidos, para coordenar as medidas de segurança que deveriam ser postas, imediatamente, em prática na Tríplice Fronteira (CAPPIELLO, 2001).

Ainda neste sentido, o relatório de PGT, de 2001, deixa clara a visão dos norte-americanos sobre a potencial existência de atividades terroristas na região:

Área Tribordária da América do Sul (TBA) - onde o fronteiras da Argentina, Brasil e Paraguai convergem e que abriga uma grande população árabe — assumiu uma nova proeminência na sequência após os ataques de 11 de Setembro nos Estados Unidos. Embora armas e tráfico de drogas, contrabando, fraude de documentos e moeda, lavagem de dinheiro e bens pirateados já estão associados a esta região, também tem sido caracterizada como um hub de atividades para o *Hizballah* e o *HAMAS*, especialmente para fins logísticos e financeiros (PGT 2001 In: ESTADOS UNIDOS, 2002).



Por meio destes comentários, fica claro que a região, que antes era vista como um potencial santuário, foi declarada, efetivamente, palco da presença de focos terroristas na área trilateral. Outro fator determinante foi a mídia que, na época, acusava, explicitamente, a presença de campos de treinamento terroristas e possíveis operações de grupos de terror na região. A maior rede de notícias à cabo norte-americana, conhecida como CNN, transmitiu, no início de novembro de 2001, uma matéria em que um jornalista confirmou ter recebido, de fontes supostamente confiáveis, a informação de que:

Diversos agentes terroristas de alta importância [*top terrorista operatives*] haviam se reunido recentemente na área – onde as fronteiras de Argentina, Brasil e Paraguai se tocam – para planejar ataques contra alvos norte-americanos e israelenses no hemisfério ocidental (BOETTCHER, 2002 *apud* AMARAL, 2010, p. 191).

O ano de 2002 marcou um importante marco na cooperação e nos debates trilaterais sobre a zona fronteira entre os países do Cone Sul. É criada a Comissão 3 + 1, a qual é também conhecida como Mecanismo 3 + 1 para a Tríplice Fronteira. O convite para a participação dos Estados Unidos foi prontamente aceito pela Casa Branca que, em pouco tempo, realizou o encontro do novo acordo.

Pela primeira vez, uma alta autoridade estadunidense (J. Cofer Black, Coordenador de Contraterrorismo de Estado) afirmou não haver indícios de células terroristas na região. Decidiu-se, ademais, seguir com o formato “3 + 1”, buscando mecanismos operacionais de cooperação na região. O mecanismo parece ter-se consolidado e deverá gerar sua própria agenda de implementação. Prova disso, foi o encontro de unidades de inteligência financeira (UFIs), realizado em Brasília (DF) em maio de 2003 que, dando seguimento às primeiras reuniões, concentrou-se na análise dos riscos do financiamento do terrorismo a partir da Tríplice Fronteira, até o momento não comprovado (CUNHA, 2009, p. 81 e 82).

O relatório PGT (*Patterns Global Terrorism*) é substituído, em 2004, pelo relatório denominado CRT (*Country reports on Terrorism*). Esta nova base estrutural dos relatórios não implicou no discurso do governo norte-americano, que reforça os diversos ilícitos transnacionais, além do grande fluxo financeiro internacional, sendo relatado como os principais problemas a serem combatidos na possível ameaça terrorista no hemisfério ocidental.

Conforme aduz relatório CRT de 2013²:

Segundo o documento "Relatório sobre Terrorismo em 2013", as autoridades americanas consideram que a região promoveu "melhorias modestas em sua capacidade anti-terrorista" e no controle das fronteiras. A Tríplice Fronteira, entre Argentina, Brasil e Paraguai continua sendo um importante eixo regional para armas, narcóticos e tráfico de pessoas, falsificação, contrabando e lavagem de

² Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/04/triplice-fronteira-esta-entre-preocupacoes-de-seguranca-dos-eua.html>. Acesso em: 7 set. 2018



dinheiro, todos fontes potenciais de financiamento de organizações terroristas (Disponível em: G1 Notícias. Acesso em: 7 set. 2018).

A suposta presença de terroristas ou de seus financiadores na Tríplice Fronteira representa risco multifacetado para o Brasil – risco de destruição da harmonia social entre as diversas comunidades, em razão do estigma lançado sobre os muçulmanos da região; risco de deterioração das relações com os vizinhos da fronteira em hipótese de descaso com a segurança da área; e, até mesmo, risco de intervenção, quiçá armada e unilateral, sob pretexto de “guerra contra o terrorismo” (CUNHA, 2009, p. 82).

Entretanto, os governos de Brasil, Argentina e Paraguai, por meio da cooperação e do diálogo, vêm demonstrando bons resultados mediante fortes ações de segurança e securitização no combate ao terrorismo e, ao mesmo tempo, trabalhando para que sejam retiradas as possíveis suspeitas que recaem sobre a região. A reiteração da negativa da presença terrorista na Tríplice Fronteira, aliada à forte cooperação preventiva dos três países, alcançarão inegável êxito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 simbolizou um marco na área de Relações Internacionais e da Política Internacional. O impacto dos ataques fez sentido em diversos campos, principalmente, no que diz respeito às relações do continente sul-americano e os Estados Unidos na área da Segurança Internacional. A região da Tríplice Fronteira que se tornou um foco preocupante aos olhos de Washington, apresenta-se como um fator pouco explorado e conceituado tanto por cientistas políticos, quanto por profissionais atuantes na área de Relações Internacionais. Este artigo buscou contribuir, da melhor forma possível, sobre o tema apresentado e, também, incentivar o desenvolvimento de outros debates acerca desta questão.

A América do Sul historicamente já está inserida na agenda de segurança do governo norte-americano e, com o surgimento de novas ameaças, ganhou novas discussões na era pós-Guerra-Fria e principalmente após os ataques de 11 de Setembro, colocou definitivamente a Tríplice Fronteira como um dos pontos focais da atuação dos Estados Unidos no contexto relacionado à segurança e securitização.

A securitização do terrorismo é expressa de modo inequívoco na *National Security Strategy*, lançando-se as bases para a noção de que o terrorismo é uma ameaça onipresente que demanda medidas excepcionais para seu enfrentamento. No caso da Tríplice Fronteira, identificou-se uma clara securitização da região nos relatórios de PGT (*Partners of Global Terrorism*) entre os anos de 1992 a 2004. Analisando estas informações, identificou-se que a região foi inserida nos discursos



relacionados a tráfico de drogas, comércio de armas, identificação e fraude de documentos, lavagem de dinheiro, corrupção governamental etc.

Todas estas alegações configuram a região como potencial refúgio e financiamento de terroristas mediante análise da segurança dos Estados Unidos. É por meio deste processo que se forma uma ação de falhas de segurança a dados específicos que ajudarão a entender o conjunto social da Tríplice Fronteira enquanto possível ameaça à Casa Branca e sua população.

A total atenção relacionada à área da região nos relatórios de PGT, principalmente a partir de 2001, deixa claro que a América do Sul não é ignorada de forma alguma no que diz respeito à “Guerra ao Terror”. Ao contrário, o processo da Tríplice Fronteira como possível ameaça faz com esta região do Cone Sul se estabeleça como de suma importância para a agenda de segurança dos Estados Unidos.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Arthur Bernardes. **A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror**. Rio de Janeiro, Apicuri, 2010.

AITA, Edson. **A Tríplice Fronteira sul sob a ótica do terrorismo: uma análise da legislação antiterrorismo da Argentina, Brasil, e Paraguai, 2017** – Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/P.2317-773X.2016v4n2p35/11334>. Acesso em: 6 ago. 2018.

BORDIGNON, Fabiano. **Ultrapassando Fronteiras: Cooperação Policial Internacional e o exemplo do Comando Tripartite na Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai**. In: LUDWIG, F. J.; BARROS, L. S. (orgs.). (Re)definições das fronteiras: Visões Interdisciplinares. Curitiba: Juruá, 2016, p.71-92.

BUZAN, Barry, WÆVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CAPPIELLO, Hernán. **La Argentina, Brasil y Paraguay vigilan juntos la Triple Frontera**. La Nación, Buenos Aires, 14 set. 2001a. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/335124-la-argentina-brasil-y-paraguay-vigilan-juntos-la-triple-frontera>. Acesso em: 02 ago. 2018.

CUNHA, Ciro Leal M. da. **Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de Setembro** / Ciro Leal M. da Cunha. ____ Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 216 p.

ESCUDE, Carlos; GUREVICH, Beatriz. **Limits to governability, corruption and transnational terrorism: the case of the 1992 and 1994 attacks in Buenos Aires**. *Estudios Interdisciplinarios de America Latinay el Caribe* – Tel Aviv University, v. 14,



n.2, jul/dez. 2003. Disponível em:

<http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/922/958>. Acesso em: 6 ago. 2018.

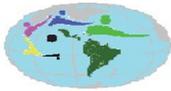
ESTADOS UNIDOS. Departamento de Estado. Gabinete do Coordenador de Contraterrorismo. **Patterns of Global Terrorism**, Washington, DC: GPO, 2001. Disponível em: <https://www.state.gov/documents/organization/10291.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2018.

FERREIRA, M. A. S. V. A Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai no debate sobre áreas subgovernadas e safe havens terroristas. In: AYERBE, L. F. (org.). **Territorialidades, conflitos e desafios à soberania estatal na América Latina**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2012, p. 111-132.

HOBSBAWM, E. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

Enviado em 13/11/2018

Aprovado em 12/12/2018



**O PAPEL DA OIT NA INTERLOCUÇÃO DO COMBATE À
EXPLORAÇÃO SEXUAL INFANTOJUVENIL NA TRÍPLICE
FRONTEIRA (2001-2005)**

**THE ROLE OF THE INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION IN
THE INTERLOCATION OF THE FIGHT AGAINST OF THE SEXUAL
EXPLOITATION OF CHILDREN AND TEENAGERS IN THE TRIPLE
FRONTIER (2001-2005)**

*Stela Guimarães de Moraes**

RESUMO

A proposta deste artigo é refletir sobre a contribuição das organizações internacionais como mediadoras de desafios transfronteiriços a partir da atuação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no enfrentamento à exploração sexual de crianças e adolescentes na Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai), entre 2001 e 2005.

Palavras-chave: Exploração sexual; Infantojuvenil; Fronteira.

ABSTRACT

The purpose of this article is to reflect on the contribution of international organizations as mediators of cross-border challenges from the work of the International Labor Organization (ILO) facing the sexual exploitation of children and teenagers in the Triple Frontier (Argentina, Brazil and Paraguay) between 2001 and 2005.

Keywords: Sexual exploitation; children and teenagers; Triple Frontier.

* Pós-graduanda em Relações Internacionais Contemporâneas pela UNILA, mestre em Ciências da Comunicação - ECA/USP (2012) e graduada em Comunicação Social – Habilitação Jornalismo – UMC (1999).



INTRODUÇÃO

A exploração do trabalho infantil, mencionada quase 130 anos antes da virada do século XIX por Karl Marx (1988, p. 875), ainda era uma realidade no mundo ocidental. Em 2000, o número de crianças e adolescentes envolvidos em atividades econômicas chegava a 351,9 milhões. Outros 245,5 milhões encontravam-se em situação de trabalho infantil, enquanto 115,3 milhões desempenhavam algum tipo de trabalho perigoso. Os números se referem a pessoas de 5 a 17 anos (IPEC, 2013, p. 3). Os dados, compilados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), evidenciavam a situação alarmante do problema em um novo contexto internacional, pós-Guerra Fria, marcado pela multipolaridade e ascensão de novos países no sistema internacional, como a China.

Em setembro de 2001, no mesmo mês em que o mundo voltava suas atenções ao atentado aos Estados Unidos da América (EUA), a OIT deu início a um projeto de enfrentamento à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes na fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai (CAHARRÓN, 2005, p. 15), a “principal aglomeração urbana das fronteiras sul-americanas e da Bacia do Prata” (CARNEIRO FILHO, 2013, p. 24). Na ocasião, conforme dados da OIT, o número de crianças e adolescentes da região fronteiriça, vítimas de algum tipo de violência sexual, era estimado em 3.500. Esta condição representava um fator de risco para o envolvimento destas pessoas nas redes de exploração sexual comercial (CAHARRÓN, 2005, p. 36). O trabalho, desenvolvido nas cidades de Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina), e que se estendeu até outubro de 2005, foi financiado pelo Departamento de Trabalho dos EUA. A iniciativa fez parte do Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil – IPEC (da sigla em inglês para *International Programme on the Elimination of Child Labour*), lançado pela OIT em 1992.

É à luz desse trabalho da OIT que o presente artigo se debruça para analisar o papel que uma organização transnacional pode ter como mediadora de desafios transfronteiriços. Também pretende-se compreender melhor o papel das organizações internacionais como instrumento de governança global e ampliar a compreensão de como estas organizações influenciam no âmbito doméstico dos países (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015).

Um estudo de caso sobre a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes na região foi tema da dissertação de Denis Scaramussa Pereira (2010), cujo foco central foi a análise da viabilidade do conceito de sociedade civil transfronteiriça aplicada à região. Neste artigo, o enfoque recai acerca da escolha da Tríplice Fronteira, que será mencionada adiante pela sigla TF, pela OIT para a implantação do Programa de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Crianças e adolescentes na Fronteira Argentina/Brasil/Paraguai, de 2001 a 2005³. Este texto não pretende relatar ou analisar todas as ações adotadas pela OIT na região, trabalho este consolidado pela própria organização e reunido em uma série



de publicações oficiais do organismo mencionadas mais adiante, mas de contribuir para a compreensão do papel desta organização no enfrentamento à exploração sexual infantojuvenil nos municípios mencionados nos anos do IPEC.

O presente trabalho sobre a TF se valeu de referências documentais e bibliográficas contidas nos relatórios e cartilhas da OIT e demais organizações internacionais, além de notícias e textos veiculados nas páginas oficiais destas instituições. Foram considerados documentos (relatórios) e publicações oficiais de instituições como da própria OIT, Departamento de Estado dos EUA, Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Ministério do Trabalho e Emprego e páginas oficiais dessas e de outras instituições. Contribuíram para a análise as observações acerca das organizações internacionais feitas por Monica Herz, Andrea Ribeiro Hoffman e Jana Tabak (2015) e da influência dos EUA no século XXI, de Cristina Soreanu Pecequilo (2013). Pesquisas sobre a TF, como as de Camilo Carneiro Filho (2013), Denis Scaramussa Pereira (2010) e Arthur Bernardes do Amaral (2008) também contribuíram para o entendimento do tema.

A TRÍPLICE FRONTEIRA E SUAS SINGULARIDADES

Carneiro Filho (2013, p. 41) lembra que a delimitação de uma base territorial para separar o nacional do internacional, por meio das fronteiras, configura a principal característica do Estado moderno na consolidação do seu poder e de sua autoridade. Embora com raízes anteriores ao século XX, e ocupada inicialmente por povos originários, a fronteira estabelecida pelos rios Paraná e Iguazu foi demarcada de forma definitiva em 20 de julho de 1903, com a inauguração do Marco das Três Fronteiras.

A separação por dois rios não impede o intenso fluxo de pessoas entre um país e outro, acentuado após a construção da Ponte da Amizade, em 1965, ligação viária entre Paraguai e Brasil, e a conclusão da Ponte da Fraternidade, inaugurada em 1985 para conectar Brasil e Argentina. Sem estrutura viária específica para unir Paraguai e Argentina, o transporte entre os dois países é feito por balsas nos rios Paraná e Iguazu (PEREIRA, 2010, p. 57).

Arthur Bernardes do Amaral (2008, p. 13) destaca a “relevância econômica e/ou demográfica” das três cidades, fatores que diferenciam essa de outras tríplexes fronteiras do Brasil. Em 2017, a população de Foz do Iguazu era estimada em 264.044 pessoas, enquanto a de Ciudad del Este chegou a 312.652 habitantes em 2018. O *Censo Nacional de Población, Hogares Y Viviendas* calculava a população de Puerto Iguazú em 42.849 pessoas, em 2010 (IBGE, 2017; GOVERNACIÓN DE ALTO PARANÁ, 2017; MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, 2010). Outro ponto importante sobre a ocupação regional é a presença da comunidade árabe e islâmica, que imigrou para a região desde os anos de 1960 e, especialmente, após a década de 1970, impulsionada pela possibilidade de



comércio gerada com a explosão demográfica provocada pela construção da usina de Itaipu (RABOSSI, 2007, p. 291-296).

Na TF, o fluxo financeiro é expressivo: por ano, são movimentados “(...) bilhões de dólares legalmente, ao mesmo tempo é a principal porta de entrada de drogas no Brasil, constituindo ainda um foco de exploração sexual de crianças e adolescentes” (CARNEIRO FILHO, 2013, p. 195). A presença do crime organizado é sempre mencionada nos estudos sobre a região, seja por documentos domésticos (do governo brasileiro) ou estrangeiros (do governo norte-americano), que também relacionam a situação da criminalidade local à violação dos direitos infantojuvenis.

A região da Tríplice Fronteira é marcada pela presença do crime organizado e do tráfico internacional de drogas, armas e seres humanos; observa-se, também, a tendência de criminalização das migrações, em geral, e da região da Tríplice Fronteira, em particular. Os direitos das crianças na região fronteiriça entre Brasil, Argentina e Paraguai são muitas vezes violados. Além da exploração sexual comercial, há o tráfico de crianças e adolescentes para fins de trabalho escravo e tráfico de órgãos bem como seu uso para transporte de armas, drogas e mercadorias contrabandeadas. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015, p. 211)

O entendimento de como a TF é descrita por outros países do Norte e, em especial, pelos EUA, sempre atribuída como uma área sensível à criminalidade, é importante para entendermos o lugar que ela ocupa no sistema internacional.

Isabelle Christine Somma de Castro (2017), ao analisar o discurso sobre a TF a partir de documentos oficiais norte-americanos no Wikileaks, identificou a menção à TF em uma série de papéis. Segundo a pesquisadora, a região é uma das mais citadas pelos EUA nestes textos, o que aponta para um processo de securitização desta área, processo iniciado em 1950. A TF teria sofrido este processo de securitização partir dos anos de 1990, com “(...) as ligações que se levantaram entre a comunidade local e grupos como o palestino Hamas, de matriz sunita, e o libanês Hezbollah, de matriz xiita e o governo da República Islâmica do Irã, considerados promotores do terrorismo internacional” (CASTRO, 2017, p. 3-4). O trabalho conclui que há um esforço na securitização da região, desconsiderando a complexidade e heterogeneidade das relações neste ambiente e sem que haja uma contribuição ao combate do terrorismo internacional (CASTRO, 2017, p. 17).

Ainda que a implantação do programa da OIT na região possa ter seguido uma cadência de acontecimentos (no início do século XXI) voltados à proteção da infância e juventude por organismos internacionais, o período do desenvolvimento do IPEC coincide com este novo “lugar” ao qual a região era colocada, como uma área atrelada a financiadores do terrorismo internacional. É importante também destacar que o tema da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes estava em voga nas organizações internacionais neste período posterior ao 11 de Setembro. Em 25 de maio de 2000, um ano antes do início do IPEC na TF, a



Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas formalizava a adoção de um instrumento de combate à venda de crianças, prostituição e pornografias infantis, por meio do Protocolo Facultativo para a Convenção dos Direitos da Criança, o que comprova a relevância do tema nos organismos internacionais no início deste século (SPRANDEL, LINARES e KRAUTSTOFL, 2005, p. 61). Não se deve, entretanto, perder de vista a relevância que a TF adquiriu no sistema internacional após o 11 de Setembro e dos diversos tipos de criminalidade associados a ela. A condição de área sensível à criminalidade teria levado à escolha da OIT de atuar neste espaço, como será descrito adiante.

O relatório “Situação das Crianças e dos Adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: Desafios e Recomendações”, da Unicef, atribui o fato da “região [ser] reconhecidamente marcada pela exploração sexual de crianças e adolescentes” como o motivo da escolha da OIT. Em seguida, relaciona esta condição ao crime organizado:

Em função disso, a OIT implementou um de seus programas internacionais de combate a esse delito naquela região. A OIT realizou diagnósticos da situação em Ciudad del Este, Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú, revelando a existência de situações de exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nos três países, ligadas à pobreza, ao crime organizado e à impunidade os exploradores e „clientes”. (SPRANDEL, LINARES e KRAUTSTOFL, 2005, p. 61)

Em 2005, ano de conclusão do IPEC na TF, Brasil e EUA ampliavam as relações com o Diálogo Estratégico, com o despontar do país latino-americano como uma liderança do Cone Sul e de intercâmbio entre os países emergentes. A elevação do status brasileiro e a descoberta das reservas de petróleo do pré-sal teriam, entretanto, levado à reativação da Quarta Frota do Atlântico Sul pelos EUA, em 2008, e à maior pressão norte-americana sobre a região (PECEQUILO, 2013, p. 53-54).

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS, MULTILATERALISMO E A OIT

Embora a maioria das organizações mais conhecidas da atualidade tenham sido criadas na segunda metade do século XX, as Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIG), compostas pelos Estados, e as Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGI), formadas por representantes da sociedade civil, ganharam projeção com o fim da Guerra Fria e da bipolaridade (1991), passando a atuar no sistema anárquico internacional como atores transnacionais. Esta ação proeminente no sistema internacional – como mediadoras de conflitos, propositoras de medidas em prol dos direitos humanos – encontrava-se consolidada em 2001, ano de início do trabalho na TF (HERZ,



HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 13). Agências especializadas como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a própria OIT passaram a impactar mais nas sociedades por meio das normas brandas (soft law) que, mesmo sem caráter obrigatório, costumam ser incorporadas pelas legislações domésticas (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 109).

As normas brandas são produzidas por organizações, ou instituições em geral, que não têm caráter obrigatório e não são cobertas pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (...). Apesar de não serem obrigatórias, as normas produzidas, por exemplo, pela OIT e na OMS, são em geral incorporadas às legislações nacionais. (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 104).

Mesmo reconhecidas como relevantes para a governança global, o desempenho das OIGs e das ONGIs não passa incólume aos julgamentos, como apresenta Herz, Hoffman e Tabak (2015) ao relacionar a bibliografia crítica sobre o tema. Enquanto alguns autores as veem como força desestabilizadora na intervenção de conflitos e perpetuadoras de relações hierárquicas, outros relacionam as organizações internacionais aos mecanismos de reprodução das forças de dominação capitalista (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 29).

É importante lembrar que, embora autônomas em termos administrativos, as OIGs são criações dos Estados, responsáveis também por delimitar o espaço de ação das mesmas. “As grandes potências têm um papel crucial neste processo. O exemplo mais claro é o impulso dado pelo governo norte-americano para a criação de uma série de OIGs no pós-Segunda Guerra” (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 6).

À parte das críticas, as organizações internacionais enfrentam seus próprios desafios, como a conciliação das normas e condutas propostas com o princípio da soberania dos Estados em um ambiente anárquico, em que não há uma autoridade supranacional capaz de determinar as regras.

Na tradição realista, o papel das organizações não é colocado em posição de centralidade, uma vez que os Estados são considerados atores unitários e as organizações carecem de autoridade para levar ao cumprimento das regras e normas criadas. Elas seriam usadas como instrumentos dos Estados hegemônicos com objetivos próprios (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 30-31). Autores da tradição neoliberal, disseminada no pós- Guerra Fria, consideram as instituições cruciais para a cooperação, ainda que os Estados busquem a acumulação de recursos de poder, enquanto teóricos marxistas tratam-nas como “arena de formação de coalizões entre as potências capitalistas, como produtoras de mecanismos de submissão de Estados na periferia do sistema” (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 34, 45).

Embora haja diferentes abordagens em relação às organizações internacionais, neste artigo partiremos da premissa de Herz, Hoffman e Tabak



(2015), para quem OIGs são atores fundamentais no sistema internacional contemporâneo:

As OIGs são, ao mesmo tempo, tanto atores centrais do sistema internacional, fóruns nos quais ideias circulam, se legitimam, adquirem raízes e também desaparecem, quanto mecanismos de cooperação entre Estados e outros atores. As OIGs são atores, uma vez que adquirem relativa autonomia em relação aos Estados-membro e elaboram políticas e projetos próprios, além de poderem ter personalidade jurídica, de acordo com o direito internacional público (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 6).

Esta perspectiva e o breve panorama sobre a natureza das organizações internacionais contribuem para compreendermos melhor o papel da OIT na região da TF. As organizações internacionais atuam como instrumento de governança no sistema internacional. A Organização das Nações Unidas (ONU) colabora com os governos para garantia da governança, segundo declaração do então secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, em observações ao Conselho de Segurança sobre o Timor Leste, em 19 de fevereiro de 2009. De acordo com Ki-moon:

(...) como todos sabem, infraestrutura não é apenas uma questão de estradas, escolas e redes de energia. É também uma questão de fortalecer a governança democrática e o papel do Estado. Sem responsabilidade, não só do governo para com seu povo, mas das pessoas umas com as outras, não há esperança de um Estado democrático viável (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

A atuação do Sistema ONU como facilitador e interlocutor com os Estados é feito após diversas agências que promovem a “boa governança”, que “funciona como uma ação contínua através das atividades do Sistema das Nações Unidas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009). Para Herz, Hoffman e Tabak (2015, p. 107), o conceito de governança global se distingue da ideia de governo, uma vez que tais regras e mecanismos articulados no plano internacional de forma a garantir a cooperação entre os variados autores não são garantidos por uma autoridade soberana.

Para Pecequillo, uma “boa quantidade de associações pode ser incluída na lista dos centros de poder, incluindo as globais (FMI, ONU e o Banco Mundial [...]) e as funcionais (AIEA, OPEC, OCS, OMS)”. (PECEQUILLO, 2013, p. 24). “A ação norte-americana oscila entre atuar por meio das estruturas das Nações Unidas ou via unilateral, com a emissão de relatórios do Departamento de Estado” (PECEQUILLO, 2013, p. 160). Os Direitos Humanos também são associados por Pecequillo a ambiguidades na história norte-americana e como um mecanismo de projeção de poder e pressão sobre parceiros internacionais, apesar de internamente



reinterpretar normas internacionais no campo [dos Direitos Humanos], em desrespeito às prescrições das Nações Unidas, de acordo com a autora.

OIT: ATUAÇÃO E HISTÓRIA

Criada em 1919 como parte do Tratado de Versalhes, que pôs fim à Primeira Guerra Mundial, e sediada em Genebra (Suíça), a OIT foi incorporada como uma agência especializada da ONU após a Segunda Grande Guerra. No Sistema ONU é a única agência tripartite, na qual governos, trabalhadores e empregadores têm representatividade (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2018).

Herz, Hoffman e Tabak (2015, p. 18) afirmam que o novo ativismo da ONU e de suas agências (como a OIT) foi uma “característica marcante no período pós-Guerra Fria”. Outro aspecto depois do fim da bipolaridade EUA-União Soviética foi o otimismo sobre a influência destas agências no sistema internacional. Neste cenário, as organizações operam a favor do multilateralismo, definido como “a coordenação de relações entre três ou mais Estados de acordo com um conjunto de princípios” (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 3).

Em junho de 1998, a OIT lançou, durante Conferência Internacional do Trabalho, a “Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho”, uma *soft law* amparada nos preceitos de criação da instituição e atualizada para o contexto da época, de “crescente interdependência econômica” e na necessidade de aplicação universal das premissas da organização. A abolição efetiva do trabalho infantil é um dos quatro princípios fundamentais listados pelo documento, no qual a OIT se compromete a oferecer cooperação técnica e assessoria para a aplicação das convenções do organismo. O texto lembra, ainda, que a OIT é “a organização internacional com mandato constitucional” e o “órgão competente para estabelecer as Normas Internacionais do Trabalho” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1998).

No ano seguinte, em 1999, a OIT lançava a Convenção n. 182, que “dispõe sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1999).

Conforme a OIT, “uma convenção é um instrumento do sistema internacional de direitos humanos que se torna vinculante, ou seja, de cumprimento obrigatório pelos países que a ratificam” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2001, p. 8). A Convenção n. 182 se tornou peça-chave no combate à exploração comercial sexual de crianças e de adolescentes, amparada na Convenção n. 138, que dispõe sobre a “Idade Mínima para Admissão a Emprego”, aprovada na 58ª. Reunião da Conferência do Trabalho, em 1973 (UNICEF, 2018). A Convenção n. 138 é tida como o “mais importante instrumento normativo de luta contra o trabalho infantil” e determina a idade mínima de 15 anos para o ingresso no mercado de trabalho (14 anos para trabalhos leves e 18 anos para trabalhos perigosos). Já a Convenção n.182 determina que sejam concentrados esforços imediatos para erradicar o trabalho infantil.



Estes dois instrumentos normativos de proteção à criança e ao adolescente foram ratificados pela Argentina, Brasil e Paraguai em diferentes momentos, mas a maior parte dos compromissos foram assumidos pelos países entre 2000 e 2004. A Argentina foi pioneira na ratificação da Convenção n. 138, em 11 de novembro de 1996, enquanto o Paraguai ratificou o documento somente em 2004, durante o desenvolvimento do programa da OIT na TF, como é mostrado na tabela abaixo.

Lançadas ao final dos anos de 1990, em um cenário multipolar e de maior interlocução entre os países, graças ao advento da mundialização, as duas convenções deram ênfase ao tema do combate à exploração sexual comercial infantil, ao mesmo tempo que a pauta dos direitos humanos se expandia pelo planeta por meio de ações como o IPEC, desenvolvido pela OIT.

A EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL: CONCEITOS

Antes de abordarmos a origem do IPEC, que resultou no Programa de Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes na Fronteira Argentina/Brasil/Paraguai – e de fazer um breve histórico da iniciativa, descreveremos o que a OIT entende por exploração sexual comercial de crianças e adolescentes e os fatores de risco capazes de levá-las a esse tipo de atividade. A OIT classifica como vítima da exploração sexual comercial (CSE, da sigla *comercial sexual exploitation*, em inglês) meninas, meninos e adolescentes, todos os menores de 18 anos que tenham sido objeto de exploração em qualquer de suas formas (prostituição, pornografia ou venda) (CAHARRÓN, 2005, p. 37-38).

Por “criança”, a OIT compreende toda pessoa menor de 18 anos, conforme estabelecido na Convenção n. 182 (1999), que “considera a venda, o tráfico e a exploração sexual comercial de meninas, meninos e adolescentes como práticas análogas à escravidão”. Ao ratificar o documento, os Estados-membros comprometem-se a tomar medidas para eliminar o problema (CAHARRÓN, 2005, p. 7). A Convenção n. 182 define a expressão “piores formas de trabalho infantil” como:

1. todas as formas de escravidão ou práticas análogas à escravidão, como venda e tráfico de crianças, sujeição por dívida, servidão, trabalho forçado ou compulsório, inclusive recrutamento forçado ou obrigatório de crianças para serem utilizadas em conflitos armados;
2. utilização, demanda e oferta de criança para fins de prostituição, produção de pornografia ou atuações pornográficas;
3. utilização, recrutamento e oferta de criança para atividades ilícitas, particularmente para a produção e tráfico de entorpecentes conforme definidos nos tratados internacionais pertinentes;
4. trabalhos que, por sua natureza ou pelas circunstâncias em que são executados, são suscetíveis de prejudicar a saúde, a segurança e a moral da criança. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1999).



O termo “retirada” é usado nos documentos de avaliação do programa para mencionar crianças e adolescentes em situações de exploração sexual comercial que, como resultado das intervenções do projeto, entraram em uma rede de proteção (assistência educacional e terapêutica através de centros de referência). Ele se aplica tanto àqueles retirados ou em processo de retirada, seja pelo ingresso na educação formal; porque receberam educação informal e treinamento vocacional, além de suporte psicológico e social; ou por terem se beneficiado de serviços como saúde, nutrição e outros (CAHARRÓN, 2005, p. 38).

Como critérios de risco à exploração, a OIT elencou cinco condições. São elas: o fato de a criança ou adolescente estar em um ambiente familiar ou comunitário em que outras crianças foram vítimas (1); crianças cujas famílias ou ambientes sociais são susceptíveis de levá-las ao abandono escolar e a iniciar o trabalho infantil (2); crianças que são vítimas de abuso sexual doméstico sistemático negado pela família (3); crianças que vivem nas proximidades de bordéis ou ruas onde a prostituição é exercida (4); crianças com um parente adulto envolvido em prostituição (5) (CAHARRÓN, 2005, p. 38).

O IPEC

A criação do IPEC deu-se a partir de um compromisso estabelecido entre o diretor geral da OIT e o ministro do Trabalho da Alemanha, em outubro de 1990. Na ocasião, a Alemanha se comprometeu a repassar 10 milhões de marcos por ano para combater o problema em países do mundo. O Brasil foi um dos seis países escolhidos para receber a iniciativa, ao lado da Índia, Indonésia, Quênia, Tailândia e Turquia (FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - FNPETI, 2018). Naquele ano, o percentual de crianças e adolescentes na faixa dos 5 a 17 anos equivalia a 29% do total de habitantes do Brasil (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003, p. 33).

Em 1992, o IPEC era lançado oficialmente pela OIT. Nove anos adiante, em 2001, a iniciativa chegava à TF como uma “ação sem precedentes” na região (SPRANDEL, ROMERO e CARVALHO, 2004, p. 80). O projeto estabeleceu como meta a retirada de 700 vítimas da exploração sexual comercial, a prevenção para 1.200 e o apoio a 400 famílias (CAHARRÓN, 2005, p. 38). A metodologia usada foi o estímulo ao diálogo entre os três países, com foco em ações preventivas, “principalmente com irmãos e irmãs dos meninos e meninas explorados sexualmente”, além da construção de “processos mútuos de conhecimento, trocas de experiências e ações conjuntas” entre a OIT, seus parceiros, governantes locais e a sociedade civil organizada”.

Em linhas gerais, o Programa criou uma rede interinstitucional para identificar, afastar e oferecer atenção integral às crianças e



adolescentes nesta situação. O programa também contou com processos de esclarecimento social, responsabilização e punição dos autores, reinserção social das crianças e adolescentes marginalizados e instalação de uma cultura de prevenção e de vigilância social (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015, p. 212) .

Segundo Sprandel, Carvalho e Romero (2004, p. 5), o financiamento do Departamento de Trabalho dos EUA foi o que permitiu "(...) incluir a região da tríplice fronteira, Argentina, Brasil e Paraguai no conjunto das intervenções mundiais destinadas à prevenção e eliminação dessa forma extrema de exploração de crianças e adolescentes." A Agência Britânica de Cooperação (DFID) também teria aportado "recursos significativos" para a "produção de pesquisas sobre a avaliação custo-benefício e gênero e trabalho infantil na mídia dos países do Mercosul". (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003, p. 65).

A injeção financeira dos EUA na ação teria ocorrido apenas em meados de 1996, quatro anos após a implantação do programa em âmbito mundial. Nos primeiros anos, o patrocínio foi majoritariamente do governo alemão. A partir de 2000, os EUA passaram ser o "doador majoritário" do IPEC. Em dez anos, o IPEC teria movimentado no sistema internacional (em todos os países nos quais foi adotado) cerca de US\$ 7 milhões (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003, p. 65). Na TF, contou ainda com o aporte da Itaipu Binacional, hidrelétrica transnacional do Brasil e do Paraguai.

O relatório "Boas Práticas - Combate ao Trabalho Infantil no Mundo, publicado em 2015 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil, em parceria com a OIT, descreve os objetivos locais do programa. Conforme o texto, a ideia foi:

[...] identificar lacunas legais e propor harmonizações entre os três países; contribuir na obtenção e análise de informações confiáveis e relevantes sobre a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes; fortalecer as instituições públicas e privadas na formulação e implementação de ações para eliminar o problema; proporcionar atenção nas áreas de saúde, educação, apoio psicossocial e jurídico a crianças e adolescentes sexualmente exploradas; e contribuir na formulação de políticas e mecanismos de prevenção (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015, p. 211).

Os resultados do IPEC na TF estão relacionados em uma série de publicações oficiais da OIT. As principais delas são: "Análise e recomendações para a melhor regulamentação e cumprimento da normativa nacional e internacional sobre o trabalho de crianças e adolescentes no Brasil" (ANTÃO DE CARVALHO, GOMES, *et al.*, 2003); "Boas práticas de combate ao trabalho infantil: a atuação do



Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) no Brasil” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003); “A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nas legislações da Argentina, Brasil e Paraguai: alternativas de harmonização para o Mercosul” (SPRANDEL, ROMERO e CARVALHO, 2004); “*Awareness raising and institucional strengthening: collection of good practices and lessons learned to the prevention and elimination of commercial sexual exploitation (CSE) of girls, boys and adolescents*” (GUIMARÃES e SPRANDEL, 2005); “*Collection of Good Practices and Lesson Learned Related to the Prevention and Elimination of Commercial Sexual Exploitation (CSE) of Girls, Boy and Adolescents: Prevention and withdrawal*” (CAHARRÓN, 2005); e “*Prevention and elimination of commercial sexual exploitation of boys, girls and adolescents - RLA/00/55P/USA e RLA/00/04/55P/USA*” (ORDOÑEZ e BELLO, 2005).

No Brasil, a ação na região transfronteiriça também é citada no documento “Programa Internacional de Erradicação do Trabalho Infantil - IPEC. Avaliação de Programa por País- Brasil” (BAKER e IRINE RIZZINI, 2001) e relatado em “Boas práticas: combate ao trabalho infantil no mundo” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015) e no documento “Situação das crianças e dos adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: desafios e recomendações” (SPRANDEL, LINARES e KRAUTSTOFL, 2005). O Brasil foi a porta de entrada para a implantação do programa de combate à exploração infantojuvenil na TF, que acabou por abarcar municípios de Puerto Iguazú, na Argentina, e Ciudad del Este, no Paraguai.

Na TF, as vítimas de exploração sexual comercial constituem um grupo heterogêneo, cujas causas da entrada nesta rede são diversas. Por isso, em cada país foram adotadas metodologias e estratégias conforme o sexo, a idade, o grupo étnico, a identidade sexual o tipo e duração da exploração (CAHARRÓN, 2005, p. 83-84). De início, a OIT designou que fosse feita uma fiscalização para identificar a exploração nas cidades de fronteira dos três países. Depois, foram feitas recomendações de políticas públicas e propostas à sociedade civil. Estratégias diferentes foram adotadas em cada país, mas com o mesmo objetivo de fortalecer os meninos, meninas e adolescentes para que eles descobrissem suas capacidades, aumentassem suas autoestimas e tivessem acesso às oportunidades de acolhimento e relações positivas (CAHARRÓN, 2005, p. 52). Os principais resultados apontados são:

[...] ampliação da oferta de cursos de profissionalização, reinserção escolar, assistência médica e legal e encaminhamento ao mercado de trabalho, beneficiando centenas de famílias; maior busca de apoio dos Centros de Referência para a recuperação das crianças vítimas de exploração sexual comercial, e dos próprios agressores em busca de tratamento e apoio especializado; desmantelamento de redes criminosas associadas à exploração comercial e sexual de crianças; investigação criminal de políticos, empresários e policiais suspeitos de



envolvimento com essas atividades ilícitas; celebração de termo de compromisso entre proprietários de hotéis e Superintendência Regional do Trabalho para combater a exploração sexual de menores; ratificação pelo Paraguai da convenção 138 da OIT sobre a idade mínima para trabalho (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015, p. 210).

Os avanços no enfrentamento ao problema trazidos pelo trabalho da OIT são demonstrados nas publicações do organismo. Os relatórios informam que, em decorrência do IPEC, 605 vítimas de exploração sexual foram retiradas nos quase quatro anos do programa, período em que também foram instituídas várias ações de prevenção, com envolvimento da sociedade civil, e influência nas legislações dos três países envolvidos, conforme será relatado mais adiante (ORDOÑEZ e BELLO, 2005, p. 46 e 56). O programa resultou na criação de redes de proteção à criança e ao adolescente nas cidades de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú. Dele, advieram iniciativas de enfrentamento ao mesmo problema por outras instituições e organismos, como o Mercosul, Unicef e outras agências do Sistema ONU. Da iniciativa interinstitucional surgiram propostas de novas legislações nos três países e reforço de ações no âmbito doméstico.

RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES DO IPEC (2001-2005)

A iniciativa capitaneada pelo organismo internacional influenciou nas legislações domésticas dos países. De acordo com o relatório “Boas Práticas de Combate ao Trabalho Infantil” da OIT, o início das atividades do IPEC no Brasil, em 1992, impulsionou a discussão do tema “nos mais diversos espaços sociais e políticos”, tendo, inclusive, impactado sobre a legislação do país.

A legislação brasileira não somente foi constantemente lembrada e organizada de maneira a poder ser difundida, mas também sofreu alterações como fruto da intervenção do IPEC e de todas as instituições que conformaram o complexo interinstitucional de combate ao trabalho infantil (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003, p. 51).

Como resultado do seminário "*La Explotación Sexual Comercial Infanto juvenil en la Triple Frontera (Argentina/Brasil/Paraguay): acciones articuladas para la prevención y erradicación*", promovido pelo IPEC em julho de 2002, foi assinada a Carta de Ciudad del Este para apreciação dos representantes diplomáticos dos três países, na qual consta a recomendação de um Acordo Trilateral “para o desenvolvimento de ações coordenadas e articuladas para a erradicação da exploração sexual de crianças e de adolescentes nos três países” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009).



Segundo o relatório da Unicef (SPRANDEL, LINARES e KRAUTSTOFL, 2005), a “atuação da OIT foi fundamental para que sociedade e governo intensificassem o combate à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes”. A saber:

A experiência da OIT na região demonstrou que o trabalho com as vítimas é complexo, envolvendo vários aspectos jurídicos, atendimento à saúde e acompanhamento psicológico. Hoje, se sabe que não prestar assistência às vítimas se não for feito um trabalho mais amplo com suas famílias e com a comunidade. Pela contraface da exploração sexual comercial de crianças e de adolescentes com o crime organizado, foi criado o Grupo de Operadores de Direito da Tríplice Fronteira, para permitir a ação articulada de autoridades judiciais e policiais dos três países (SPRANDEL, LINARES e KRAUTSTOFL, 2005, p. 63).

Márcia Sprandel (2006, p. 151) menciona que as atividades desempenhadas pela OIT e Unicef na TF, que trabalharam com governantes e a sociedade local, de forma a encontrar soluções conjuntas e terem intercâmbio de conhecimentos, foi relevante para demover os "argumentos daqueles que insistem em 'demonizar' a região". Segundo a autora, há a tendência de criminalizar fluxos migratórios e inseri-lo como uma pauta de segurança. "Essa tendência de criminalização das migrações em geral, e da região da Tríplice Fronteira, em particular, é um dos aspectos mais preocupantes e de mais difícil análise desse “lugar difícil” onde vivem milhares de brasileiros e seus descendentes" (SPRANDEL, 2006, p. 151).

Embora os números oficiais de retirada de meninas e adolescentes tenham sido expressivos, com um total de 605 casos (de uma meta de 700), 372 deles em Ciudad del Este e outros 232 em Foz do Iguaçu, o relatório produzido por uma consultoria independente para a OIT recomenda que a meta seja mais conservadora, limitada a cem beneficiários por cidade/país¹. Desta forma, seria possível melhorar o monitoramento da reabilitação das vítimas, muitas delas envolvidas com consumo de drogas. De acordo com o documento, em casos como este da TF, as metas elevadas são pouco realistas, à medida que dependem de mais recursos técnicos e financeiros, nem sempre disponíveis (ORDOÑEZ e BELLO, 2005, p. 46 e 56).

O IPEC também permitiu detectar os pontos de vulnerabilidade e os aspectos singulares dos três países, a partir das circunstâncias socioeconômicas, culturais e históricas. Entre os problemas detectados está a existência de nichos de pobreza, como nas 70 favelas em Foz do Iguaçu, o baixo nível de escolaridade da população e de intenso fluxo migratório em Ciudad del Este e o fato de Puerto Iguazú integrar a

1

Os números em Puerto Iguazú não são especificados nos relatórios analisados neste trabalho.



rota de tráfico para outras cidades argentinas (GUIMARÃES e SPRANDEL, 2005, p. 86-87). O intenso fluxo nas fronteiras, sem controle efetivo, o silêncio das vítimas e as barreiras culturais, como certa naturalização do crime pela população local (em especial, no Paraguai), além das dificuldades de comunicação com as adolescentes indígenas (do povo *Mbya guaraní*) estão entre outros aspectos que dificultam o enfrentamento ao problema (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003, p. 84).

A presença do crime organizado transnacional na região, incluindo as redes de exploração sexual, aponta para a incapacidade dos Estados de combaterem isoladamente o problema em uma região marcada pela permeabilidade entre suas populações, própria de uma zona de fronteira. Um agente supranacional, como a OIT, foi importante para a interlocução entre os países. Foi durante o trabalho que se formou, em 2002, o Comitê Trinacional para Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Meninas, Meninos e Adolescentes da TF, além dos comitês locais, somando mais de 86 instituições ou setores envolvidos. Em Foz do Iguaçu, o comitê foi composto por 44 instituições, incluindo empresas como a Itaipu Binacional e instituições de amparo à criança e ao adolescente. Em Ciudad del Este, o comitê teve a adesão de 27 instituições, enquanto em Puerto Iguazú, a divisão foi feita por setores - como educação, saúde, igrejas, empresarial, num total de 14 setores. Diferentemente do Brasil e do Paraguai, onde os comitês não tiveram uma gestão direta do poder público local – que atuam como parceiros dos comitês – o comitê argentino é coordenado pela municipalidade e é parte do Programa Luz da Infância, do Programa para Prevenção e Eliminação da Exploração Sexual de Meninas, Meninos e Adolescentes, da Agência Espanhola para Cooperação Internacional - AEI, na sigla original (GUIMARÃES e SPRANDEL, 2005, p. 85-87).

Entre as lições aprendidas, o relatório “Boas práticas: combate ao trabalho infantil no mundo” (2015) destaca como resultado a “conscientização de que é possível deslocar o Estado de sua centralidade para que a sociedade possa atuar considerando os recursos disponíveis, atuais e potenciais”. Outra conclusão é “que a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes é uma atividade amplamente atrelada ao crime transnacional organizado e à pobreza”. Desse modo, seria necessário “ampliar a cooperação entres os três países limítrofes para encontrar soluções e meios de prevenção conjuntos e para combater as causas desse crime” e de atuar em rede para a proteção que “envolvam governos, sociedade civil e organismos internacionais” com o objetivo de alterar a realidade da infância e juventude explorada na região. A recomendação sugere que, mesmo findo o programa, é relevante manter a relação com as OIGs para auxiliar no enfrentamento ao problema (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015, p. 211).

Recomendações jurídicas foram encaminhadas às comissões nacionais de erradicação do trabalho infantil, aos comitês nacionais e locais sobre o assunto. A falta de instrumentos jurídicos específicos para combate à exploração humana e punições de aliciadores e clientes foi apontada como um dos principais entraves ao



programa. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003, p. 84). A relevância deste tema levou à recomendação da OIT, ao final do trabalho, para que os três Estados assinassem um acordo trilateral para facilitar a punição. “Além da assistência jurídica mútua em matéria penal, o acordo permitiria a coordenação de políticas públicas nas áreas de assistência social, saúde, educação e direitos humanos” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003, p. 213). Segundo a OIT:

“[...] a constatação de que enquanto no âmbito do direito penal os crimes sofisticam-se cada vez mais, tornando-se transnacionais e desafiando os conceitos clássicos de soberania, as leis não acompanham tais evoluções, encontrando extrema dificuldade para liberarem-se do princípio da territorialidade. Torna-se evidente que para combater tais manifestações transnacionais da criminalidade é fundamental que além da análise das legislações nacionais sejam examinadas as inúmeras formas de cooperação interjurisdicional existentes ou em estudo” (SPRANDEL, ROMERO e CARVALHO, 2004, p. 9).

Em matéria de Direito Internacional, o IPEC continuou repercutindo na década seguinte, de 2005 a 2015, com a participação de atores locais e organismos internacionais como a Unicef (SPRANDEL, LINARES e KRAUTSTOFL, 2005); a própria ONU (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015); e do Mercosul, signatário da "Recomendação para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e a Proteção do Trabalho Adolescente no Âmbito Doméstico do Mercosul", na reunião do Conselho de Mercado Comum do Mercosul, em 16 de julho de 2015. As iniciativas que decorreram do programa podem servir de tema de outro trabalho acadêmico, uma vez que se encontram fora do período estudado neste artigo (2001-2005).

Mais do que resultados quantitativos, a mudança de percepção a respeito do problema é tida como um dos principais aspectos do IPEC na TF. “O trabalho da OIT e do IPEC foi fundamental no sentido da promoção de uma conscientização sobre o trabalho infantil no Brasil. Na verdade, talvez esse tenha sido o impacto mais importante do programa durante esses dez anos”. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003, p. 53).

Caharrón (2005) segue a mesa linha de raciocínio:

Ao implementar um projeto dessa escala em um contexto em que não existia a experiência anterior, e tendo em mente a complexidade do problema abordado, as lições aprendidas com os fracassos e sucessos são uma das contribuições mais importantes para combater a exploração sexual comercial de meninas, meninos e adolescentes (CAHARRÓN, 2005, p. 80, *tradução nossa*).



As recomendações jurídicas feitas pela OIT em busca de denominadores comuns de enfrentamento à exploração sexual comprovam a ação do organismo como instrumento de governança global, além de terem reverberado em outros atores, como o Mercosul, e agências internacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao reverberar o tema da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes para outros organismos internacionais e de influir nos governos locais – até mesmo pelo peso de ser uma instituição do Sistema ONU –, ao estimular a constituição de comitês locais e de inserir o tema na pauta doméstica e regional, a OIT contribuiu sobremaneira para o enfrentamento deste problema, embora a erradicação ainda não seja vislumbrada no horizonte regional. Ao atingir um dos crimes que constituem crime internacional na TF, a OIT também pode ter contribuído para a melhoria da segurança para os três países da região e aos demais que possam estar vinculados à rede criminosa, mesmo que essa condição seja invisível aos olhos do cidadão comum.

Desta forma, entende-se como eficaz e legítima o papel das OIGs para causas similares, em relações transfronteiriças, uma vez que essas ações não são imperativas, respeitam a soberania dos países e podem contribuir para o avanço das questões de Direitos Humanos no mundo, além de ajudar na mudança de percepção da sociedade local a respeito do assunto, tirando-o da invisibilidade. Neste sentido, é confirmada a hipótese das organizações internacionais como importantes mediadoras dos desafios transfronteiriços.

O financiamento do Departamento de Trabalho dos EUA e a menção à presença do Departamento de Estado norte-americano durante o IPEC sinalizam que o trabalho da OIT também serviu para ampliar a presença de diversas organizações internacionais na TF e para maior atenção dos países centrais à região.

REFERÊNCIAS

AMARAL, A. B. D. **A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos (Dissertação)**. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), 2008. Disponível em: <<http://bit.ly/2O28UOv>>. Acesso em: 13 agosto 2018.

ANTÃO DE CARVALHO, H. J. et al. **Análise e recomendações para a melhor regulamentação e cumprimento da normativa nacional e internacional sobre o**



trabalho de crianças e adolescentes no Brasil. OIT / Programa IPEC Sudamérica. Brasília, p. 136, 2003.

BAKER, G.; IRINE RIZZINI, E. A. **Programa Internacional de Erradicação do Trabalho Infantil - IPEC. Avaliação de Programa por País-Brasil.** OIT. Brasília. 2001.

CAHARRÓN, M. C. **COLLECTION OF GOOD PRACTICES AND LESSON LEARNED RELATED TO THE PREVENTION AND ELIMINATION OF COMMERCIAL SEXUAL EXPLOITATION (CSE) OF GIRLS, BOY AND ADOLESCENTS: PREVENTION AND WITHDRAWAL.** ILO. ASSUNÇÃO. 2005.

CARNEIRO FILHO, C. P. **Processos de Transfronteirização na Bacia do Prata: a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai.** Porto Alegre: UFRGS/Posgea, 2013.

CASTRO, I. C. S. D. ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. **Portal das Ciências Sociais Brasileiras**, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2PYQQSW>>. Acesso em: 12 agosto 2018.

FESTA, R.; CANELA, G. **Child Labour and Gender: a reading of the media in Mercosur.** ANDI: OIT. Brasília. 2003.

FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL- FNPETI. **IPEC: atuação do do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil no Brasil.** Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil - FNPETI, 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/2MWAic0>>. Acesso em: 11 agosto 2018.

GOVERNACIÓN DE ALTO PARANÁ. Ciudad del Este. **Gobernación de Alto Paraná**, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2N1ar32>>. Acesso em: 13 agosto 2018.

GUIMARÃES, A. O.; SPRANDEL, M. A. **Awareness raising and institucional strengthening: collection of good practices and lessons learned to the prevention and elimination of commercial sexual exploitation (CSE) of girls, boys and adolescents.** ILO. Assunção, p. 198. 2005. (ISBN: 92-2-11785-4).

HERZ, M.; HOFFMAN, A.; TABAK, J. **Organizações Internacionais: história e práticas.** Elsevier Brasil. Rio de Janeiro. 2015.

IBGE. Panorama - Foz do Iguaçu. **IBGE**, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/panorama>>. Acesso em: 13 agosto 2018.

INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT (ICMPD). **Municípios de Fronteira: Mobilidade Transfronteiriça, Migração, Vulnerabilidades.** International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Viena. 2016.



INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION - ILO. International Labour Organization - ILO. **Ratifications for Brazil**, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2zoUj7H>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION - ILO. Ratifications for Argentina.

International Labour Organization - ILO, 2017. ISSN Disponível em: <<http://bit.ly/2PYDFRJ>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

IPEC, B. I. D. T. P. I. P. A. E. D. T. I.-. **Medir o progresso na Luta contra o Trabalho Infantil - Estimativas e tendências mundiais 2000-2012**. Genebra: OIT, 2013.

MARX, K. **O Capital**. São Paulo: Difel, 1988.

MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA. **Ministerio del Interior, Obras Públicas Y Vivienda - Puerto Iguazú**. Ministerio del Interior, Obras Públicas Y Vivienda, 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/2QTUGOy>>. Acesso em: 13 agosto 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Boas práticas: combate ao trabalho infantil no mundo**. MDS; OIT, MTE; MRE. Brasília. 2015.

ORDOÑEZ, D.; BELLO, R. **Prevention and elimination of commercial sexual exploitation of boys, girls and adolescents - RLA/00/55P/USA e RLA/00/04/55P/USA - An independent final evaluation by a team of external consultants**. International Labour Organization. [S.l.]. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nações Unidas no Brasil. **A ONU e a governança**, 2009. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/governanca/>>. Acesso em: 5 agosto 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. OIT Brasil - Princípios e Direitos Fundamentais. **Declaração da OIT sobre os princípios e direitos**, 1998. Disponível em: <<http://bit.ly/2px7ZYu>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **C182 - Convenção sobre PROIBIÇÃO DAS PIORES FORMAS DE TRABALHO INFANTIL E AÇÃO IMEDIATA PARA SUA ELIMINAÇÃO**. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1999. DISPONÍVEL EM: <<HTTP://BIT.LY/2DQCH4H>>. ACESSO EM: 19 JUL. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Combatendo o trabalho infantil: Guia para educadores/IPEC**. OIT. Brasília. 2001.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Boas práticas de combate ao trabalho infantil: a atuação do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) no Brasil**. OIT. Brasília. 2003.



ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Glossário de Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes**. IPEC - Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (OIT), 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/2PXg4kw>>. Acesso em: 5 Agosto 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Conheça a OIT**. Organização Internacional do Trabalho, 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/2NuOf6p>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

ORGANIZATION, INTERNATIONAL LABOUR. **Ratifications for Paraguay**. International Labour Organization - ILO, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2I9nUF8>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

PECEQUILO, C. S. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Elsevier. Rio de Janeiro. 2013.

PEREIRA, D. S. **A sociedade civil transfronteiriça: um estudo exploratório sobre a rede transnacional de combate à exploração sexual comercial infantil na tríplice fronteira Brasil, Argentina e Paraguai (Dissertação)**. Brasília: Universidade de Brasília - UNB, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/8967>>. Acesso em: 8 julho 2018.

RABOSSI, F. **Árabes e Muçulmanos em Foz do Iguaçu e Ciudad del Este: notas para uma reinterpretação**. In: SEYFERTH, G.; PÓVOA, H.; ZANINI, M.C.; SANTOS, M. (Org.). *Mundos em Movimento: Ensaio sobre Migrações*. Santa Maria: Editora da Universidade Federal de Santa Maria, 2007, p. 287-312.

SPRANDEL, (. M. A.; ROMERO, A. M.; CARVALHO, H. J. A. D. **A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nas legislações da Argentina, Brasil e Paraguai: alternativas de harmonização para o Mercosul**. OIT/Programa IPEC Sudamérica. Assunção, p. 124. 2004.

SPRANDEL, M. A. **Brasileiros na fronteira com o Paraguai**. Estudos Avançados, São Paulo, Agosto 2006. 137-156.

SPRANDEL, M. A.; LINARES, A. G. E.; KRAUTSTOFL, E. **Situação das crianças e dos adolescentes na tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: desafios e recomendações**. Itaipu Binacional. Curitiba, p. 144. 2005.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. Executive Summary. **U.S. State Department**, 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2DmOTOr>>. Acesso em: 12 agosto 2018.

UNICEF. **Convenção n.º 138 – OIT – Idade Mínima para Admissão em Emprego**. Unicef **Brasil, 2018**. Disponível em: <<https://uni.cf/2Ia5mV5>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

Enviado em 13/11/2018

Aprovado em 12/12/2018



FEMINICÍDIO, HOMICÍDIO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA COMPARAÇÃO SOBRE A COBERTURA JORNALÍSTICA DAS MORTES DE MARTINA PIAZZA E MATÍAS GALÍNDEZ

FEMINICIO, HOMICIDIO Y RELACIONES INTERNACIONALES: UNA COMPARACIÓN SOBRE LA COBERTURA PERIODÍSTICA DE LAS MUJERES DE MARTINA PIAZZA Y MATÍAS GALÍNDEZ

Thainá da Rosa Kedzierski¹

RESUMO

O artigo compara a cobertura de portais jornalísticos dada ao feminicídio de Martina Piazza, estudante da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, em 2014 e ao homicídio do artista Matías Galíndez, em 2017. O objetivo é, a partir das constatações da análise dos casos, realizar uma discussão sobre as questões de gênero. Parte-se de duas premissas para analisar os casos: a primeira é que por serem estudante e artista, respectivamente, a mídia e o governo não os enxergam como relevantes socialmente; a outra é que, no caso Martina, o fato da vítima ser mulher colabora para que este caso seja ainda mais invisível ao governo e mídia. A partir da metodologia quantitativa foi realizado um levantamento sobre as notícias que tiveram o tema como pauta, as fontes entrevistadas e o número de fontes privilegiadas nas coberturas, enquanto que a partir da metodologia qualitativa foram analisadas a origem das fontes entrevistadas e as ações das organizações internacionais a partir da morte de dois uruguaios em território brasileiro. Os dados que subsidiam a análise realizada ao longo do texto apontam que houve maior mobilização internacional relacionada ao caso Matías, enquanto o caso Martina permaneceu invisível no debate internacional.

Palavras-chave: Feminicídio; Homicídio; Martina Piazza; Matías Galíndez; Cobertura Jornalística.

RESUMEN

El artículo compara la cobertura de portales periodísticos dada al feminicidio de Martina Piazza, estudiante de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, en 2014 y al homicidio del artista Matías Galíndez, en 2017. El objetivo es, a partir de las constataciones del análisis de los casos, realizar una discusión sobre las cuestiones de género. Se parte de dos premisas para analizar los casos: la primera es que por ser estudiante y artista, respectivamente, los medios y el gobierno no los ven como relevantes socialmente; la otra es que, en el caso Martina, el hecho de que la víctima sea mujer colabora para que este caso sea aún más invisible al gobierno y los medios. A partir de la metodología cuantitativa se realizó un levantamiento sobre las noticias que tuvieron el tema como pauta, las fuentes entrevistadas y el número de fuentes privilegiadas en las coberturas, mientras que a partir de la metodología cualitativa se analizaron el origen de las fuentes entrevistadas y las acciones de las organizaciones internacionales a partir de la muerte de dos uruguayos en territorio brasileño. Los datos que subsidian el análisis realizado a lo largo del texto apuntan que hubo mayor movilización internacional relacionada al caso Matías, mientras que el caso Martina permaneció invisible en el debate internacional.

Palabras clave: Feminicidio; asesinato; Martina Piazza; Matías Galíndez; Cobertura Periodística.

¹ Graduada em Jornalismo pela Universidade Estadual de Ponta Grossa e Especialista em Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana.



INTRODUÇÃO

Esse artigo aborda a cobertura de portais jornalísticos dada à morte da estudante Martina Piazza, em 2014, e ao homicídio do artista Matías Galíndez, em 2017, com o objetivo de realizar uma discussão sobre as questões de gênero voltadas às Relações Internacionais. Considera-se que a mídia e o governo não os enxergam como relevantes socialmente pela condição que ocupavam na sociedade e que no caso em que a vítima foi uma mulher, esse fato colaborou ainda mais para a invisibilidade por parte da mídia e dos atores governamentais. Sendo assim, a partir de um enfoque com base na área da comunicação, realiza-se uma abordagem de uma temática de Relações Internacionais, com vistas a problematizar um tema relativamente recente nos estudos internacionais, que é a questão de gênero.

Utilizam-se aqui as afirmativas de Toledo (2016) de que: a) o jornalismo torna invisível o que não é notícia às parcelas mais altas da sociedade e; b) quando as camadas marginais da sociedade se tornam notícia, as notícias não refletem os problemas sociais envolvidos nesses casos, servindo apenas como relatórios do acontecido em vez de servir como questionador da realidade. Considerando essas premissas, esse trabalho analisa os casos de Martina e de Matías, com uma observação realizada a partir de dois pontos: (i) a partir do viés jornalístico, onde foram estudadas as notícias e critérios utilizados para construção das mesmas; (ii) o viés internacionalista, onde foram analisadas as atitudes tomadas pelos governos e organizações internacionais a respeito dos casos. Vale mencionar que a cobertura apresentada é quantitativa, pois analisou informações obtidas através de coleta de notícias de determinado período. Complementarmente, o material foi analisado por uma perspectiva qualitativa, pois a partir dos números foi possível entender alguns critérios e suposições que pudessem explicar decisões editoriais dos portais, assim como as decisões de organizações.

A escolha do feminicídio de Martina e do homicídio de Matías deu-se por alguns critérios pré-estabelecidos e comparativos. Para que ambos os casos fossem analisados, buscou-se uma equidade de identidade dos atores envolvidos: ambos eram uruguaios, viviam em território brasileiro, tinham idades aproximadas e pertenciam a uma mesma esfera social, pois não eram envolvidos nem com empresas particulares, nem qualquer outro tipo de organização e, além disso, ambos os crimes aconteceram em território brasileiro. As diferenças são que Martina era estudante e mulher, e Matías artista e homem.

A análise dos dois casos foi realizada a partir de dados que comprovem os aspectos aqui trabalhados. Por isso, o trabalho está segmentado de forma que a discussão qualitativa sustente os dados que geraram esse trabalho. A primeira parte do trabalho, após essa introdução, apresenta uma breve aproximação teórico-conceitual ao tema, bem como os conceitos de homicídio e feminicídio. Antes do debate dos dados, é importante destacar esses conceitos e como esses crimes se relacionam na comparação dos casos que são trazidos no trabalho. A segunda parte teoriza a análise dos dados e explica como a coleta de material foi realizada, quais



foram os critérios definidos para essa pesquisa e quais os resultados foram obtidos a partir do material. Por fim, o trabalho levanta questões sobre a relação entre comunicação, gênero e as relações internacionais, observando a relevância das questões das mulheres para o sistema internacional.

ANÁLISE DE CONTEXTO E APROXIMAÇÕES TEÓRICAS

O processo jornalístico torna-se determinante para o produto final. Para defender essa ideia, Moraes Junior e Antonioli (2016) citam Shoemaker (1980) para considerar alguns níveis para a compreensão do processo: “individual” (pessoas, atitudes e valores pessoais); as rotinas de comunicação (práticas profissionais); a organização (estrutura da propriedade, posicionamento no mercado); as instituições sociais (mercado, governos e organizações) e o sistema social (economia e política; ideologia e cultura).

Além desses fatores, alguns aspectos sociais colaboram para a formação da opinião pública e influência da mesma em outros pontos. Por mais que o jornalismo tenha como princípio tratar temas e fontes de maneira imparcial, retratando a realidade de uma forma neutra, a origem e seleção do que é ou não notícia parte também da política editorial de cada meio de comunicação. O fato de uma informação partir de esferas marginais da sociedade influencia a decisão sobre essa informação poder se tornar ou não notícia. Nesse sentido, “são notórias as influências em notícias veiculadas na imprensa, que privilegiam certos grupos e invisibilizam outros” (TOLEDO, 2016).

A cobertura midiática sobre uma notícia pode partir de diversos pontos que atravessam as vivências do jornalista, tais como as informações que a fonte entrega, a origem dessa fonte e o viés político e social que determinado meio de comunicação apresenta. O jornalismo, portanto, na tentativa de produzir um material imparcial, parte de diferentes pontos que apresentam várias lentes para análise da mesma situação. Como afirma Toledo (2016), o jornalismo mantém um caminho para tornar invisível o que não é notícia às parcelas mais altas da sociedade, fazendo com que, quando as margens se tornam notícia, as notícias não reflitam os problemas sociais envolvidos nesses casos – servem apenas como relatórios do acontecido em vez de servir como questionador da realidade.

Essas questões foram consideradas para a definição dos casos a serem analisados. O caso Martina foi escolhido por tratar-se de uma estudante da Universidade Federal Latino-Americana (UNILA), que não só na época, mas ainda hoje, impacta a luta por direito das mulheres latino-americanas, especialmente as inseridas no contexto da universidade. Martina era uma estudante uruguaia que cursava Antropologia na Unila. Ela era envolvida com movimentos sociais e com o Centro Acadêmico do curso que realizava. Em abril de 2014, mais especificamente no dia sete de abril, a estudante foi encontrada morta no apartamento de amigos em Foz do Iguaçu. Imagens da câmera de segurança mostraram que ela chegou ao acompanhada por um rapaz que depois saiu do apartamento sozinho no dia quatro



de abril. Incomodados por um cheiro forte que vinha do apartamento, os vizinhos chamaram a polícia, que encontrou o corpo já em estado avançado de decomposição. Posteriormente, o rapaz foi encontrado pela polícia e afirmou que tirou a vida de Martina por motivos religiosos.

O debate público a respeito do tema passou por diferentes aspectos da vida da estudante: ser mulher, imigrante e pertencer a uma esfera que não é compatível com as mais elevadas camadas sociais. Nesse sentido, cabe destacar a abordagem de Murilo Soares (2009), quando aponta que a mídia, que tem papel crucial nesse debate, sendo um ator essencial para definir ou não quais pautas dentro desse caso entram em discussão. Para o autor, “os jornais são ‘eleitos’ diariamente pelos leitores, sendo uma instituição representativa que deveria ser aceita como parceira no processo de governança, como um ramo do governo com poder na confecção das leis” (SOARES, 2009, p. 110).

Para comparar com a cobertura midiática do caso Martina, o outro caso selecionado foi o de Matías Galíndez, uruguaio que vivia em Ji-Paraná, Rondônia. Matías era um artista circense que passava determinados períodos específicos em cidades, sobrevivendo basicamente de apresentações que realizava. Em abril de 2017, o artista estava em um posto de combustível em Ji-Paraná e discutiu com um rapaz que havia se negado a pagar-lhe uma bebida. Matías teria dado um tapa no acusado, que revidou com um tiro no chão para intimidar o artista – o que não teria funcionado. Depois disso, o homem acertou dez tiros em Matías, que faleceu em Rondônia antes mesmo de chegar ao hospital.

Trata-se de dois casos que, em um primeiro momento, poderiam ser classificados como homicídio, ou então, de forma mais específica, serem classificados como feminicídio e homicídio. Antes de adentrar-se aos casos especificamente, faz-se necessária uma breve discussão sobre esses dois termos.

Questões conceituais: feminicídio e homicídio

Um ponto importante a ser mencionado é que a discussão de gênero é um dos fatores considerados nessa abordagem, relativamente às variáveis do caso Martina. Além de ser uma mulher, estudante e uruguaia em território brasileiro, estereótipos são reproduzidos a ponto de estigmatizar certos casos, invisibilizar aspectos e focar em variáveis que, no jornalismo digital, gerariam mais cliques ao caso. Neste ponto, o caso Martina foi analisado a partir de duas variáveis essenciais para a sua compreensão: a presença da palavra *feminicídio* no título e a palavra Unila. A questão é: por qual motivo foi determinado que feminicídio no título das matérias (no caso Martina) seria algo relevante para o estudo enquanto a palavra homicídio no título das matérias do Caso Matías não seria tão relevante? A apresentação dos conceitos a seguir responde a esse questionamento.

Segundo Decreto Lei 2848/40 do Artigo 121 do Código Penal, Homicídio significa ‘Matar alguém’. A diferença entre homicídio e feminicídio não é a natureza da vítima, mas os aspectos que foram determinantes para que a morte acontecesse.



A primeira vez em que a morte de mulheres foi discutida em âmbito legal no Brasil foi em decorrência do caso Maria da Penha², onde o debate questionava e procurava instaurar novas políticas de direito à mulher, à proteção da mulher em relação à violência doméstica, mas não necessariamente tratando dos crimes de mortes de mulheres. Segundo Deborah Diniz³, antropóloga, professora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) e pesquisadora da Anis – Instituto de Bioética:

Feminicídio pode ser entendido como um novo tipo penal, ou seja, aquilo que está registrado na lei brasileira como uma qualificadora do crime de homicídio. Mas, ele pode ser entendido também no sentido mais amplo, no seu aspecto sociológico e histórico. Nesse sentido, feminicídio é uma palavra nova, criada para falar de algo que é persistente e ao mesmo tempo terrível: que as mulheres sofrem violência ao ponto de morrerem (DINIZ, 2016).

A existência deste tipo de crime e da necessidade de criar políticas e legislação específica para esse caso mostra que o feminicídio é fruto de uma sociedade que tenta manter os mesmos padrões e desconsidera as políticas para mulheres como algo urgente. É importante reforçar que o feminicídio não se refere a quaisquer crimes cometidos contra mulheres, mas a crimes cometidos a mulheres justamente pelo fato de serem mulheres ou estarem em condições em que mulheres estariam em maior vulnerabilidade e, por isso, os homens teriam mais capacidade de cometer um crime nessa situação, enxergando essa estrutura social como uma oportunidade para o cometimento de tal crime.

Após a apresentação das questões conceituais e de uma aproximação ao papel da mídia na discussão desse trabalho, bem como dos conceitos de homicídio e feminicídio, a parte a seguir do texto passa a ocupar-se do tratamento dos dados empíricos.

ANÁLISE DOS DADOS

Para realizar a análise, a abordagem utilizada foi quantitativa e qualitativa. O objetivo de mesclar as duas abordagens é contribuir para um conhecimento de maneira integral, de forma que os números observados na coleta do material

² Segundo o Observatório Lei Maria da Penha, a mulher que dá o nome a lei é uma biofarmacêutica cearense que foi casada com o professor universitário Marco Antonio Herredia Viveros. Em 1983 ela sofreu a primeira tentativa de assassinato, quando levou um tiro nas costas enquanto dormia. Viveros foi encontrado na cozinha, gritando por socorro, alegando que tinham sido atacados por assaltantes. Desta primeira tentativa, Maria da Penha saiu paraplégica. A segunda tentativa de homicídio aconteceu meses depois, quando Viveros empurrou Maria da Penha da cadeira de rodas e tentou eletrocutá-la no chuveiro.

³ Em entrevista a Agência Patrícia Galvão para o Dossiê Feminicídio. Disponível em: <http://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/femicidio/>



contribuam para a análise qualitativa do discurso midiático. Entende-se que aspectos sociais não se limitam a números – a sociedade não é uma ciência exata e os números não determinam atitudes e comportamentos. Da mesma forma, uma análise puramente qualitativa poderia ser questionada por não trazer informações concretas e, dessa forma, esse trabalho integra uma visão à outra, para que o resultado aborde diferentes aspectos de um mesmo objeto: a cobertura jornalística dos dois casos.

A análise quantitativa defende que a maneira de chegar a tal compreensão é por meio de explicações ou compreensões das relações entre variáveis (GUNTHER, 2006, p. 202). Essas variáveis exatas sustentam a análise qualitativa e interpretativa dos fatos, o que torna o estudo mais concreto nas ciências sociais. A partir da visão apresentada por Gunther (2006), a análise quantitativa desse trabalho foi realizada com a coleta de notícias que abordaram o desenrolar dos dois crimes a partir de notícias de portais jornalísticos brasileiros e uruguaios. A seguir, apresentam-se as variáveis utilizadas na análise⁴.

Tabela 1: Variáveis determinadas na coleta das notícias

1	Título: título da matéria coletada.
2	Data: data da notícia coletada
3	Origem: país de origem do jornal do qual foi coletada a notícia
4	Jornal: nome do jornal/portal do qual foi coletada a notícia.
5	Editoria: nome da editoria do portal em que a notícia foi publicada.
6*	Título: feminicídio: presença da palavra feminicídio no título ou linha de apoio da matéria.
7*	Texto: quantidade de vezes que a palavra feminicídio aparece no texto.
8*	Título: Unila: presença da palavra Unila no título ou linha de apoio da matéria.
9*	Texto: Unila: quantidade de vezes que a palavra Unila aparece no texto.
10	Tipo de texto: informativo ou opinativo.
11 ^{*5}	Unila: fonte: quando a Unila ou alguma pessoa que ocupa um cargo/representa a Unila aparece como fonte da matéria.
12	Polícia Militar/Civil: fonte: quando a Polícia Militar ou alguma pessoa que ocupa um cargo/representa a Polícia Militar aparece como fonte da matéria.
13	Presença da família/amigos: fonte: quando alguém da família ou algum amigo aparece como fonte da matéria.
14	Presença de Representantes de Movimentos/ Associações como fonte
15	Presença de Organizações Internacionais como fonte.
16	Nome da Organização Internacional que aparece como fonte.
17	Número de fontes: registra-se o número de fontes citadas explicitamente na chamada.
18	Observações: qualquer informação incomum presente na matéria que seja relevante e não se encaixe nas categorias anteriores e seja importante para este estudo.

Fonte: elaboração própria.

O período coletado dura dez dias após a primeira notícia de cada caso. No caso Martina, o material analisado é de sete de março de 2014 até o dia 18 de março do mesmo ano. No caso Matías, o período vai de oito de abril de 2017 a 18

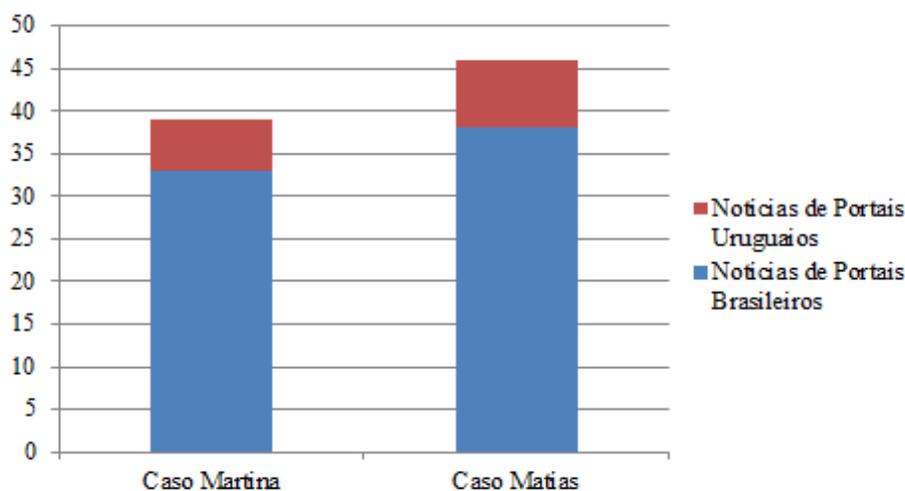
⁴ Apesar de a maioria das variáveis serem mantidas na coleta do material de cada caso, variáveis como *Presença da palavra Unila* foram retiradas da tabela de Matías por não fazer sentido com a realidade deste caso.

⁵ Variáveis com asterisco foram retiradas da coleta de Matías pelo fato de a Unila e feminicídio não terem relação com o caso do uruaio.



de abril do mesmo ano. O gráfico a seguir indica a quantidade e a origem das notícias em ambos os casos, no período em questão.

Gráfico 1: Quantidade e origem das notícias da cobertura dos casos Martina e Matías.



Fonte: elaboração própria.

A partir do gráfico acima, observa-se que o caso Matías teve mais notoriedade tanto pela mídia brasileira quanto uruguaia. Ainda que somente tais dados não possam ser conclusivos, pode-se conjecturar que a menor visibilidade midiática do caso Martina tenha relação com reproduções sociais estigmatizadas há séculos – e mesmo que os papéis de gênero tenham sido questionados, a mudança social ainda não atingiu um patamar que permita afirmar que a sociedade tenha alterado este aspecto. Uma evidência disso são os resultados do ranking do Fórum Econômico Mundial⁶, que analisa a igualdade entre homens e mulheres, no qual o Brasil está em 90ª posição de desigualdade, enquanto que o Uruguai está em 86º lugar. Considerando tais questões como ponto de partida para a análise, reforça-se ainda que os dados coletados representam a totalidade de cada um dos casos: 39 notícias no caso Martina, sendo 33 brasileiras e 6 uruguaias; 46 notícias sobre Matías, sendo 38 brasileiras e 8 uruguaias.

De todas as 39 notícias coletadas do Caso Martina, apenas uma trazia a palavra *feminicídio* no título ou na linha de apoio (frase que aparece abaixo do título

⁶ O Ranking é coordenado pelo Fórum Econômico Mundial e avalia a igualdade entre mulheres e homens nos aspectos sociais, educacionais, trabalhistas e de saúde. Disponível em http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2017/?doing_wp_cron=1537026804.0424470901489257812500



e tem como função trazer informações que colaborem para a compreensão da notícia). Por sua vez, analisando o conteúdo das matérias, a palavra aparece três vezes – uma na matéria que também trouxe a palavra no título e duas vezes em outra matéria. Essa constatação leva à indagação dos critérios que levam à definição do que terá destaque como notícia.

Existem critérios de noticiabilidade, aplicados a partir do reconhecimento de valores-notícia, que guiam a seleção dos acontecimentos noticiáveis e a construção de textos noticiosos. Os critérios substantivos da noticiabilidade de um acontecimento estão, nessa visão teórica, relacionados à suposta “importância” e “interesse” (BRAGA, AGUIAR, BERGAMASCHI, 2014, p. 117). Como fortalecimento do que é reproduzido, essa suposta importância e interesses mencionados pelos autores são atravessados por valores estabelecidos e definidos por pessoas que possuem mais poder e que estão em posições financeiras superiores às pessoas que se encontram nas situações escolhidas para a análise da cobertura jornalística. A partir desse ponto, ficam duas informações: a invisibilidade de Martina e Matías como seres sociais e o apagamento de um debate necessário sobre crimes cometidos contra mulheres.

A partir dos dados coletados sobre o caso Martina, verificou-se também a presença da Unila em títulos e matérias. Nas 39 matérias coletadas, a Unila aparece em 7 títulos e/ ou linha de apoio das matérias. Já no conteúdo das matérias, o número é mais expressivo: a universidade aparece 74 vezes nos textos e vídeos – na maioria das vezes para justificar a presença de Martina em território brasileiro. Em nenhuma das 74 vezes a universidade aparece com finalidade de conferir aspectos positivos ou negativos em relação à vítima – a função é apenas caracterizar uma realidade e dar insumos ao leitor que poderia não ter ideia sobre o caso. Isso se confirma ao analisarmos a quantidade de vezes que a Unila foi fonte de matérias: 19% - ou seja, apareceu como fonte em apenas 14 das 74 vezes em que a Unila foi mencionada.

Outra variável que merece destaque nesta análise é a natureza das fontes entrevistadas nas matérias de ambos os casos. Tanto para a análise de Martina quanto de Matías, a classificação de fonte foi a mesma: Unila; Polícia Militar/Civil; Família/amigos; Representante de Movimentos/Associações; Organizações Internacionais. A partir da classificação desses dados, abaixo se apresentam tais informações indicando a incidência de ocorrências.



Gráfico 2: Nuvem de aparições de fontes nas matérias analisadas sobre o caso Matías



Fonte: elaboração própria.⁷

No caso Matías, a nuvem mostra que as fontes mais representativas são Família/Amigos, Polícia e Testemunhas – todas as fontes significam partes envolvidas com a resolução do caso. A quarta fonte que mais aparece é o Consulado Uruguaio, que na época participou da resolução desse caso para emprestar dinheiro à família para que o corpo de Matías fosse transportado ao Uruguai. Além dessas quatro fontes, também apareceram em menor proporção: Rádio El Megáfono De Pando, Thiago Fernandes (autor do crime), Equipe Médica, La Comisión Circo Paraguay, Rede TV Rondônia, Advogado do Autor do Crime, G1, El Ministerio De Relaciones Exteriores Dirección General Para Asuntos Consulares Y Vinculación Y La Embajada Del Uruguay En Brasília.

No caso Martina, as fontes que mais foram ouvidas nas matérias são Polícia, Unila, Família e Amigos e Delegacia de Homicídios. Em menor proporção aparecem investigadores (que é como são citados nas matérias), Centro Acadêmico, CBN Foz, O Globo, Interpol Uruguai, Centro de Direitos Humanos e Memória Popular, Conselho dos Direitos da Mulher e O Globo. O que a nuvem demonstra é que as fontes mais ouvidas são oficiais e auxiliaram no processo de compreender e resolver o caso.

⁷ Gráfico de nuvens realizado através do site http://www.abcya.com/word_clouds.htm, na data de 08/09/2018.



Gráfico 3: Nuvem de aparições de fontes nas matérias analisadas sobre o caso Martina



Fonte: elaboração própria.⁸

O ponto de maior dispersão entre os dois casos é que no caso Martina, organismos como o Centro Acadêmico, Conselho de Direitos da Mulher e o Centro de Direitos Humanos, quando apareceram, de fato problematizaram o crime e discutiram suas origens e consequências sociais para uma classe de mulheres. Assim como no caso de Matías, as fontes que mais apareceram foram Polícia e Família/amigos, tendo como objetivo a resolução do caso. Em ambos os casos, a Polícia é considerada uma fonte oficial. Segundo Schimitz, a fonte oficial:

Refere-se a alguém em função ou cargo público que se pronuncia por órgãos mantidos pelo Estado e preservam os poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário), bem como organizações agregadas (juntas comerciais, cartórios de ofício, companhias públicas etc.). As fontes oficiais são as preferidas da mídia, pois emitem informações aos cidadãos e tratam essencialmente do interesse público (SCHIMITZ, 2011 p. 10).

Portanto, além de a Polícia se adequar na descrição do autor, a Unila, IML e Delegacia de Homicídios também são consideradas fontes oficiais. Além de garantir a veracidade da informação, a fonte oficial confere propriedade a respeito do que se debate.

É importante mencionar que nas matérias do Caso Matías, dois órgãos internacionais aparecem como fonte e são citados para a resolução do crime –

⁸ Gráfico de nuvens realizado através do site http://www.abcya.com/word_clouds.htm, na data de 08/09/2018.



diferente das fontes ouvidas nas matérias do caso Martina, que não tiveram como fonte órgãos internacionais que pudessem colaborar com algum aspecto do crime.

COMUNICAÇÃO, GÊNERO E AS QUESTÕES INTERNACIONAIS

Quando a discussão sobre gênero é colocada em pauta, é necessário retomar um aspecto histórico-social que as fazem ser pauta específica de debates. As mulheres, como minoria, organizam-se desde muito antes do século XXI a fim de buscar e debater direitos e igualdade. Nesse sentido, a consciência dessa situação de inferioridade foi a origem do movimento feminista, que surgiu em fins do século XVIII e tomou corpo no século XIX, na maioria dos países europeus e nos Estados Unidos (COSTA, SARDEMBERG, 2007). Na Europa e Estados Unidos, o que motivou este debate foi a Revolução Francesa e as lutas pelos movimentos sociais que surgiram na época.

Historicamente, no Brasil, a luta feminina por direitos mínimos como trabalho e voto é datada do início do século XX, sendo que o fato que deu início a este debate foi a Proclamação da República, em 1889. A partir deste fato histórico, jornais alternativos e movimentos passaram a organizar-se para colocar o tema em pauta. Um desses jornais foi o *Sexo Feminino*, que posteriormente teve o nome alterado para *O Quinze de Novembro do Sexo Feminino*, que trazia o voto como direito político para as publicações a partir de 1901. Em 1919 foi criada a Liga para a Emancipação Intelectual da Mulher, que tinha como líder a ativista e bióloga Bertha Lutz. Na sequência dessa história:

A luta pelo sufrágio feminino seguirá até 1932, quando esta reivindicação será concedida pelo novo governo implantado pela chamada “Revolução de 1930”. Esta concessão fazia parte da nova estratégia de dominação implantada. Com este movimento subiu ao poder Getúlio Vargas, representando a burguesia industrial em luta contra a burguesia agrária, até então a única força controladora da economia e do aparelho do Estado (COSTA, SARDEMBERG, p. 38, 2007).

Aqui falamos apenas do movimento de forma unificada e geral, mas entende-se que dentro do próprio movimento existem outras vertentes que têm inclusive outras necessidades e outras lutas que não são gerais para o movimento feminista. Um exemplo é a abordagem de Sueli Carneiro que, ao tratar das mulheres negras na América Latina, considera que essas são “parte de um contingente de mulheres que trabalharam durante séculos como escravas nas lavouras ou nas ruas, como vendedoras, quituteiras, prostitutas... Mulheres que não entenderam nada quando as feministas disseram que as mulheres deveriam ganhar as ruas e trabalhar” (CARNEIRO, 2017, p. 1).

Enquanto mulheres brancas lutavam pelo direito ao trabalho, as mulheres negras já trabalhavam em condições subumanas – e são pontos como esse que se



diferenciam nas vertentes do movimento, mas permanecem quando as raízes são analisadas. A mulher tem direito a espaço? Quando está inserida, ela tem direito de opinar? A posição social dessa mulher dentro do movimento importa, e é relevante.

Ao longo do tempo, “o machismo se estabeleceu como uma espécie de pilar ideológico nas relações sociais e se consolidou através do poder do Estado, tanto na esfera pública quanto na esfera privada, perpetuando as violações aos direitos humanos, quer estabelecidos de forma direta ou indireta” (MOREIRA, 2009, p. 16). O debate sobre os direitos da mulher partiu da premissa de que os homens já os têm. Se as mulheres e os homens são seres da mesma espécie, o que tornou os direitos deles diferentes dos direitos delas? Por qual motivo a sociedade aprofunda esses aspectos?

No Brasil, a Constituição de 1988 garantiu a homens e mulheres os mesmos direitos e deveres. Em relação ao sistema internacional e aos aspectos que envolvem as mulheres e homens nesse sistema, não há um documento centralizador do tema. A realidade econômica, social e histórica de cada país, inclusive os latino-americanos, que estão em processo de desenvolvimento, são determinantes para que as mulheres tenham ou não seus direitos respeitados.

A partir dessa visão, cria-se uma agenda de aprofundamento do papel do homem e da mulher como naturais para alguns papéis sociais. Em missões de paz, a mulher, por ser historicamente retratada como mais frágil e sensível, não tem acesso às mesmas vagas e nem ao mesmo tipo de serviço que homens. Nesta busca, os altos setores utilizam “argumentos que tentam enquadrar as mulheres na esfera privada apelando para sua suposta função social reprodutiva e características corporais” (RESENDE, 2017, p. 79).

As características biológicas, por fazerem parte do debate público, também se aprofundam em outros espaços como empresas, família, igreja, escola e quaisquer outros espaços onde homens e mulheres sejam tratados de maneira diferente por serem biologicamente distintos. Esse aprofundamento de gênero também aparece na mídia – e não só como atores produtores da comunicação, como jornalistas que exercem a mesma função e recebem diferentes salários, mas principalmente no aparecimento de homens e mulheres como fontes e a maneira que a mídia os retrata.

As alternativas [...] dos enfoques feministas envolvem repensar o olhar hegemônico-dominante masculino em termos cruciais para a política internacional, tais como: poder, segurança, binômio guerra-paz, estabilidade e soberania estatal. O olhar do gênero feminino é diferente de como esses temas são trabalhados e como eles são divulgados, não somente no interior da comunidade intelectual, mas, sobretudo, para a grande mídia. Há diferenças pontuais no processo de análise da política internacional em razão de especificidades de gênero (CASTRO, 2012, p. 404).

Essas diferenças pontuais colaboram para que homens e mulheres sejam tratados de maneiras distintas mesmo que em posições sociais semelhantes. Neste



trabalho, foram analisados dois casos que contribuem com essa visão que é reproduzida: a maneira que são retratadas e a forma que o Estado os vê, de fato diferem. Existe uma naturalidade do processo, mas mesmo em classes mais baixas, o fator financeiro não é tão determinante para esse retrato como o gênero dos atores dos casos pesquisados. Mesmo que a morte de uruguaios em território estrangeiro fosse pauta para o debate internacional, observa-se que nos casos analisados, apenas um dos casos foi retratado ou minimamente citado pelas organizações internacionais: o caso de Matías.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos dados – que em grande parte da análise é semelhante – o questionamento que fica a respeito desta coleta é: por qual motivo um caso é tratado de uma maneira pela mídia e organizações internacionais enquanto outro caso semelhante é tratado de uma maneira diferente?

A coleta analisou 46 matérias de Matías e 39 de Martina. Ambas as vítimas eram jovens, moravam em território brasileiro e foram vítimas também por serem parte de minorias: uruguaios e ela mulher. Por qual motivo Matías teve auxílio ou pelo menos teve como fonte de matéria organizações como o Consulado enquanto no caso Martina a organização que debateu o crime se limitou a esferas municipais (Conselho do Direito da Mulher)?

Uma das saídas possíveis para compreender a diferença de tratamento entre os casos seria aprofundar a pesquisa observando as notícias dos casos em maior período para compreender se outros organismos internacionais e outros tipos de fontes passam a participar deste debate. A resposta para essa hipótese dependeria dessas outras notícias a resposta seria útil para compreender esse caso de maneira integral. Outra saída seria estender a análise para outros casos de imigrantes uruguaios que tenham sido vítimas de crimes em território brasileiro. E neste caso a análise poderia observar vítimas de diferentes classes e papéis sociais para que a abrangência desse tipo de cobertura fosse maior.

Conclui-se, portanto, que nos casos analisados, as fontes priorizadas foram as fontes oficiais – assim como se busca em materiais jornalísticos. Dentre as fontes citadas nas matérias, o destaque fica com o Consulado Uruguaio e El Ministerio De Relaciones Exteriores Dirección General Para Asuntos Consulares Y Vinculación Y La Embajada Del Uruguay En Brasilia, que aparecem como fontes no caso Matías, mas que não aparecem no caso Martina. Uma informação relevante que pode ser determinante para esse resultado é o fato de Martina não apenas ser uma mulher, mas uma mulher vítima de feminicídio e que invisibilizou o caso, dando prioridade ao caso do imigrante homem.



REFERÊNCIAS

- BRAGA, A; AGUIAR, L; BERGAMASCHI, M. O chão de fábrica da notícia: contribuições para uma economia política da práxis jornalística In: **Intercom – RBCC**, São Paulo, v.37, n.1, p. 111-132, jan-jun. 2014. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/interc/v37n1/a06v37n1.pdf>> Acesso em: 14 set. 2018
- BRASIL. Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 14 set. 2018.
- CARNEIRO, A. S. C. A Desigualdade e a Invisibilidade Social na Formação Da Sociedade Brasileira In: **V ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**, 2009, Salvador. Salvador: UFBA, 2009. Disponível em <<http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19360.pdf>>. Acesso em 14 set. 2018.
- CARNEIRO, Sueli. **Enegrecer o Feminismo: A Situação da Mulher Negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero**. Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas, Universidade Católica de Pernambuco. Recife, 2017. Disponível em: <http://www.unicap.br/neabi/?page_id=137#_ftnref1>. Acesso em: 16 set. 2018.
- CASTRO, T. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012. Disponível em <http://funag.gov.br/loja/download/931-Teoria_das_Relacoes_Internacionais.pdf> Acesso em: 14 set. 2018
- Dossiê Femicídio**. Agência Patrícia Galvão, São Paulo, 2016. O que é feminicídio? Disponível em <<http://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/femicidio/>> Acesso em: 14 set. 2018.
- GUNTHER, H. **Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão?** Brasília, Vol. 22, n. 2, Mai-Ago 2006, p. 201-210. Psicologia: Teoria e Pesquisa. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ptp/v22n2/a10v22n2>>. Acesso em 14 set. 2018.
- JÚNIOR, E. M; ANTONIOLI, M. E. Jornalismo e newsmakingno século XXI: novas formas de produção jornalística no cenário online. **Revista Alter Jor**. São Paulo, ano 07, v 02, edição 14, julho-dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/alterjor/article/view/121436/118330>>. Acesso em: 14 set. 2018.
- MOREIRA, L. C. **As mulheres nos espaços de decisão política: há mulheres nos espaços de decisão política?**. Niteroi, 2017. Disponível em <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes/outros-artigos-e-publicacoes/as-mulheres-nos-espacos-de-decisao-politica-ha-mulheres-nos>>



espacos-de-decisao-politica/view?searchterm=h%C3%A1+mulheres+> Acesso em: 14 set. 2018

COSTA, Ana Alice A.; SARDENBERG, Cecília Maria B. **O Feminismo do Brasil: reflexões teóricas e perspectivas** /, organizadoras. – Salvador: UFBA / Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher, 2008. 411p. Disponível em <http://www.neim.ufba.br/site/arquivos/file/feminismovinteanos.pdf> Acesso em 16 set. 2018.

Lei Maria da Penha. Observatório Lei Maria da Penha, Salvador. Disponível em <http://www.observe.ufba.br/lei_mariadapenha>. Acesso em: 14 set. 2018.

RESENDE, S. Uma questão de gênero: Mulheres, Forças Armadas e Operações de Paz. Rio de Janeiro, v.11, n.2, 2017. **Cadernos de Relações Internacionais**,. Disponível em <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/32188/32188.PDFXXvmi>> Acesso em: 14 set. 2018

SCHMITZ, A. A. Fontes de notícias. Florianópolis: **Combook**, 2011. 85 p. Disponível em <http://www.cairu.br/biblioteca/arquivos/Comunicacao/Fontes_noticias.pdf> Acesso em: 14 set. 2018.

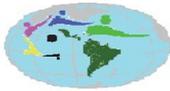
SOARES, MC. **Representações, jornalismo e a esfera pública democrática** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 272 p. Disponível em <<http://books.scielo.org/id/kgsw8/pdf/soares-9788579830181-06.pdf>> Acesso em: 14 set. 2018.

TOLEDO, L. G. **Jornalismo e invisibilidade social: Uma crítica à cobertura do diário catarinense sobre a ocupação** Amarildo. 52 f. Trabalho de Conclusão e Curso (Graduação) - Centro de Comunicação e Expressão - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/171733/TCC%20Luciane%20Toledo.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 set. 2018

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global Gender Gap Report 2017**. 2017. Disponível em <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2017/?doing_wp_cron=1537026804.0424470901489257812500>. Acesso em: 14 set. 2018.

Enviado em 13/11/2018

Aprovado em 12/12/2018



O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO E AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL

THE PROCESS OF INDUSTRIALIZATION AND INDUSTRIAL POLICIES IN BRAZIL

Márcio Luiz Ribeiro*
Luciano de Souza Costa**

RESUMO

O objetivo é analisar o processo histórico de industrialização brasileira e avaliar, por meio de estatísticas descritivas, as políticas industriais no pós-guerra com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Durante todo o governo militar a indústria aumentou mais de 5,3%, sendo que o planejamento do Estado foi determinante desse crescimento. Entre 1985 a 2002, período de maior abertura econômica, a indústria caiu 4,7% e, novamente, declinou mais 6% entre 2003 e 2014. Assim, a indústria de transformação brasileira que representava 11,9% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1947, passou a representar somente 10,9% do PIB em 2014. Embora os dados coloquem em dúvida a efetividade da política industrial no Brasil, a intervenção do Estado se justifica pela coordenação do processo de criação e difusão de tecnologias por meio de subsídios, incentivos fiscais, financiamento, regulação do direito de patentes e padrões técnicos, investimento em sistema de inovação regional e investimento em educação. A ausência de uma política industrial efetiva associada a problemas estruturais da economia brasileira explicam a baixa competitividade da indústria no Brasil.

Palavras-chave: Indústria brasileira; Política industrial; Desindustrialização.

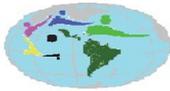
ABSTRACT

The objective is to analyze the historical process of Brazilian industrialization and to evaluate, through descriptive statistics, postwar industrial policies based on data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), Federation of Industries of the State of São Paulo (FIESP) and the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Throughout the military government, industry increased by more than 5.3%, with state planning determining this growth. Between 1985 and 2002, the period of greatest economic opening, industry fell by 4.7% and again declined by 6% between 2003 and 2014. Thus, the Brazilian manufacturing industry, which represented 11.9% of Gross Domestic Product (GDP) in 1947, it came to represent only 10.9% of GDP in 2014. Although the data cast doubt on the effectiveness of industrial policy in Brazil, state intervention is justified by the coordination of the process of creation and diffusion of technologies through subsidies, tax incentives, financing, regulation of patent law and technical standards, investment in regional innovation system and investment in education. The absence of an effective industrial policy associated with structural problems of the Brazilian economy explains the low competitiveness of the industry in Brazil.

Keywords: Brazilian industry; Industrial policy; Reduction of industrialization.

* Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (2016) e Mestrando em Economia Unioeste-Toledo (2017). E-mail: marciol.ribeiro@hotmail.com

** Doutor em Desenvolvimento Econômico pela UFPR (2014). Professor de Economia da Unioeste-Cascavel. E-mail: lucianosouzacosta@hotmail.com



1 Introdução

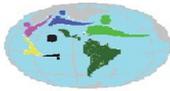
Um país que dispõe de um parque industrial moderno e em expansão, pode ter mais condições de oferecer um melhor padrão de vida à sociedade, dado um maior crescimento da renda *per capita* e do emprego.

Nesse sentido, a política industrial assume um caráter estratégico como instrumento de estímulo ao desenvolvimento do país, pois ela visa à coordenação de esforços públicos e privados em direção ao desenvolvimento do mercado interno de uma nação. Do ponto de vista conceitual, a política industrial refere-se aos incentivos e regulações das ações públicas que podem impactar a alocação de recursos na indústria, interferindo tanto na estrutura produtiva como na conduta dos agentes econômicos. Contudo, a política industrial, por si só, não será efetiva diante de uma política macroeconômica que eleve as incertezas, os juros e o câmbio (FERRAZ *et al.*, 2002; COMIN, 2009; FIESP, 2008).

De acordo com Cano e Silva (2010), o processo de globalização compromete a capacidade dos governos de executar políticas nacionais para elevar a competitividade industrial, principalmente nos países que historicamente têm desvantagens, em relação aos países avançados que não abriram mão de exercer suas políticas industriais. Afirma-se que nenhum país tornou-se desenvolvido sem primeiro completar sua industrialização, ou tornou-se desenvolvido restringindo sua base produtiva às exportações de produtos primários. Por exemplo, a Austrália tem grande capacidade primário-exportadora, mas também uma moderna estrutura industrial onde foi transplantando o capitalismo do centro, sem os estruturais problemas do subdesenvolvimento. Diante da concorrência no comércio internacional, há necessidade de selecionar os instrumentos de política industrial, por meio da viabilização de investimentos: recursos produtivos, tecnológicos, financeiros e institucionais.

No final da década de 1970, o Brasil tinha o 8º maior parque industrial do mundo e o peso da indústria de transformação no PIB em 1980 era de 32,4%. Diante de crises na década de 1980 e abertura comercial na década de 1990, esse valor caiu para 16,9% em 2002, e 15,5% em 2009. Na última década, a taxa de crescimento dessa indústria foi insignificante. A exportação de manufaturados no Brasil passou de quase 40% nos anos de 1970, para 55% em 1985 e, manteve-se nesse patamar até os anos 2000. Em 2009, ela perfazia tão somente 44%, um pouco mais elevado que em 1940. Por outro lado, a pauta importadora se agravou em razão da crise de 2008 e da queda do saldo comercial em 2010 (KUPFER, 2009; CANO e SILVA, 2010).

Considerando a importância de uma política industrial efetiva para o desenvolvimento da economia brasileira, pode-se fazer os seguintes questionamentos: como ocorreu o processo histórico de industrialização no Brasil e



quais políticas industriais foram adotadas? Como se comportou a indústria brasileira no pós-guerra?

O objetivo desse trabalho é analisar o processo histórico de industrialização brasileira e apresentar as principais políticas industriais no pós-guerra com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Este trabalho está dividido em 5 seções incluindo esta introdução. Na seção 2, a revisão de literatura mostra a relação entre o Estado e a economia, bem como as diferentes visões teóricas acerca da política industrial. Na seção 3 apresenta-se a metodologia utilizada. Na seção 4 analisa-se o processo histórico de industrialização da economia brasileira e as políticas industriais entre 1947 a 2014 e, por fim, comparou-se a taxa de crescimento da produção industrial de países selecionados entre 2013 e 2015. Finalmente, na seção 5 encontra-se as considerações finais.

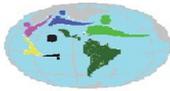
2 Revisão de Literatura

2.1 O papel do Estado na economia e as visões teóricas da política industrial

A sistematização das ideias em relação ao Estado e a economia surgiram com os mercantilistas, os quais defendiam uma política para o comércio e a indústria para promover as exportações e acumular riquezas (ouro) mediante saldo favorável na balança comercial. No século XIX, difundiu-se a ideia da mão invisível de que o livre mercado aloca os recursos de maneira eficiente. Porém, em função da Grande Depressão de 1929, o Estado volta a intervir na economia. Em geral, após a II Grande Guerra, optou-se tanto por intervir como por liberar o mercado, em momentos específicos do desenvolvimento do capitalismo das economias (HUNT e SHERMAN, 2005).

De acordo com Carvalho et al. (2000), para desenvolver um setor específico é recomendável uma política protecionista e, depois de atingir esse objetivo, a política adequada era o livre comércio. Isto porque, Friedrich List, um autor clássico que analisou o processo de industrialização na Europa, argumentou que as nações devem promover o mercado interno, pois os produtores internos teriam desvantagens ao concorrer com países mais desenvolvidos e os resultados não seriam vantajosos para as nações menos desenvolvidas. Além disso, na metade do século XX, Raúl Prebisch observou que os países menos desenvolvidos tenderiam a aumentar a importação de bens manufaturados via exportação de bens primários que seriam relativamente mais baratos. Assim, as economias subdesenvolvidas somente se desenvolveriam por meio da industrialização.

Na concepção de Rodrik (2004), a política industrial parte do pressuposto de que os empresários não sabem quais produtos poderiam ser produzidos de maneira eficiente no mercado interno. Dado que essa investigação tem um custo elevado, o governo poderia compartilhar com o setor privado o custo de exploração. Contudo, o



governo deveria exigir um bom desempenho das empresas e adotar critérios de monitoramento, identificando as empresas menos competitivas. O setor público poderia atuar também como facilitador de investimentos ao expandir o crédito as empresas que atuam em segmentos mais competitivos.

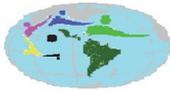
Evans (1995) afirma que a discussão em relação à magnitude da intervenção do Estado é infrutífera: a maneira como o governo intervém e as consequências dessa intervenção é que deve ser discutida. Em outras palavras, apenas a intervenção do Estado na economia não é capaz de promover a indústria, pois o que de fato é relevante é a eficiente implementação e monitoramento dessas políticas industriais para atingir os objetivos de desenvolvimento das economias.

Segundo Ferraz et al. (2002), a intervenção do Estado na economia é um assunto de controvérsia entre os economistas. Nesse sentido, apresentaram-se as três principais correntes que tratam da política industrial: ortodoxa, desenvolvimentista e evolucionista.

Em geral, para a corrente ortodoxa, o mercado em competição é capaz de alocar otimamente os recursos. A participação do Estado se justificaria se, e somente se, houver falhas de mercado. Na literatura econômica, destacam-se cinco falhas de mercado: estruturas de mercado não competitivas, externalidades, bens públicos, direitos de propriedade comuns e diferenças entre as taxas de preferências intertemporais sociais e privadas. Assim, a política industrial é apenas um instrumento para corrigir as falhas de mercado. Considerando que diante dos pressupostos neoclássicos as falhas de mercado tendem a ser subestimadas, elas raramente ocorrem no mundo real (FERRAZ et al., 2002).

Para a corrente desenvolvimentista, três fatores são determinantes para a política industrial: os aspectos específicos da nação, o contexto histórico do desenvolvimento e o cenário internacional em que a nação está inserida. Assim, o Estado não deve apenas tomar medidas corretivas, como acreditam os neoclássicos. Ao invés disso, o Estado deve promover mudanças estruturais na organização produtiva por meio do apoio a indústria nascente e da eficiente alocação dos recursos (FERRAZ et al., 2002).

Inicialmente, espera-se que os custos industriais sejam mais elevados nos países em desenvolvimento do que nos países que já têm uma indústria sólida. Assim, o Estado deve intervir mais, quanto mais atrasado estiver o processo de industrialização. Dado que os custos tendem a decrescer em função das economias de aprendizagem nos países menos desenvolvidos, a desvantagem em relação aos países desenvolvidos diminuiria. Ademais, em geral, as grandes empresas dos países de industrialização tardia não são proprietários de tecnologias atualizadas. Neste sentido, o Estado daria aporte por meio da concessão de crédito subsidiado, incentivos à pesquisa e desenvolvimento (P&D) e proteção temporária do mercado para ajudar estes grandes grupos empresariais em sua estratégia de diversificação e criação de novas vantagens comparativas em setores intensivos em capital. Em contrapartida, o governo exige eficiência na alocação dos recursos, o que efetivaria o seu sucesso da política industrial. Contudo, falar em metas e monitoramento



pressupõe um setor público organizado e independente das empresas incentivadas para cobrar resultados (AMSDEN, 1989; EVANS, 1995; FERRAZ et al., 2002; HAUSMANN, RODRIK e SABEL, 2008).

Para a corrente evolucionista ou neoschumpeteriana, as interações entre as estruturas de mercado, as estratégias empresariais e o progresso tecnológico são importantes para o crescimento industrial. Esta visão é inspirada em Schumpeter e enfatiza as inovações como o motor do desenvolvimento econômico. Admite-se que as falhas de mercado e externalidades são inerentes ao processo de desenvolvimento do sistema econômico. Considerando que promover inovações é um processo incerto, a intervenção do Estado se justifica por meio da intensificação do processo seletivo nos mercados e da criação de instituições capazes de gerar e difundir tecnologias. Entretanto, há uma ressalva acerca da capacidade das instituições públicas de operacionalizar as políticas industriais e de inovação. Em caso de ingerência, o sucesso de tais empreendimentos pode ser comprometido. Por exemplo, a simples concessão de crédito a juros baixos não necessariamente garante um crescimento industrial sólido e sustentado ao longo do tempo, caso não haja o monitoramento da aplicação dos recursos em inovação e tecnologia (EVANS, 1995; FERRAZ et al., 2002).

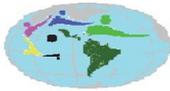
3 Metodologia

Este trabalho se propõe a fazer um breve histórico do processo de industrialização brasileira e das políticas industriais, principalmente no pós-guerra, e analisar o comportamento de um importante segmento da indústria no Brasil: a indústria de transformação. Para tanto, serão utilizados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) para avaliar o comportamento do setor industrial: a participação do valor adicionado da indústria no valor adicionado total e a participação da indústria de transformação no PIB, entre 1947 e 2014. Por fim, comparou-se a taxa de crescimento da produção industrial de países selecionados, entre 2013 e 2015, com base nos dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

4 Resultados e Discussões

4.1 O processo histórico da Industrialização e a política industrial no Brasil

Gremaud (2010) afirma que, desde a época colonial até a década de 1930, o Brasil dependeu praticamente do comércio de *commodities*, principais produtos exportados: iniciou com o açúcar, depois o algodão e a borracha, e passou para o café. De fato, segundo Souza (2008), no Brasil houve surtos industriais ainda no século XVIII na etapa da mineração e, em 1890, com um programa de



industrialização. Contudo, a economia brasileira era majoritariamente primário-exportadora.

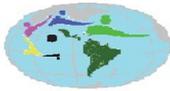
Para Tavares (1973), o processo industrialização brasileira ocorre com a substituição de importações iniciado no primeiro governo de Getúlio Vargas na década de 1930, pois houve uma política industrial ativa, visando desenvolver a estrutura industrial brasileira e tornar o país menos dependente da exportação de produtos primários. De maneira geral, as políticas industriais do período entre 1930 e 1980 pretendiam estimular a produção no mercado interno privilegiando determinado segmento da indústria e não a totalidade delas.

Entre 1945 e 1970, as políticas industriais foram responsáveis pelo rápido processo de industrialização, uma vez que foram criadas associações industriais e sindicatos no contexto do modelo nacionalista desenvolvimentista com intervenção do Estado na economia. Destaca-se o Plano de Metas (1956-1961) de Juscelino Kubitschek (JK), e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979), o chamado II PND, visando substituir importações e expandir a exportação de manufaturados. Com isso, fundou-se o chamado tripé: Estado, capital nacional e capital estrangeiro com o objetivo de fundar a estrutura industrial e a infraestrutura brasileira (SUZIGAN e FURTADO, 2006).

Do pós-guerra até o primeiro choque do petróleo (1973), a economia mundial passou por um processo intenso de crescimento econômico liderado pela indústria. Neste contexto, o Brasil, tanto por meio do Plano de Metas como pelo II PND, conseguiu transformar a estrutura da indústria nacional consolidando segmentos importantes (agroindústria, da petroquímica e da mineração e metalurgia) com a instalação das indústrias de insumos básicos e energia, bens de consumo duráveis e bens de capital (CANO e SILVA, 2010; FIESP, 2015).

No final da década de 1970, a economia mundial passou pelo segundo choque do petróleo (1979) e devido ao forte aumento da taxa de juros pelos Estados Unidos, o Brasil foi impactado com a crise da dívida externa ao passo que a inflação recrudescceu. De maneira geral, várias economias do mundo tiveram uma mudança no ritmo da produção da indústria. No entanto, a queda da participação da indústria no PIB (desindustrialização) que ocorreu nos países ricos foi consequência do aumento da produtividade na indústria de transformação. Portanto, houve uma transferência de trabalhadores para outros setores, uma vez que a indústria não era capaz de aumentar o emprego de alta produtividade. Assim, o crescimento da produtividade total dessas economias foi um processo de mudança estrutural e de desenvolvimento econômico (ROWTHORN e RAMASWAMY, 1999; BONELLI, 2005).

Contudo, no Brasil, argumentou-se que o endividamento nos anos 1980 e a política neoliberal dos anos 1990 impediram o sucesso das políticas industriais, dada a crença de que as forças de mercado iriam promover a modernização da estrutura produtiva brasileira com a tecnologia advinda do exterior: processo de desestatização, desnacionalização e desregulamentação na economia brasileira. Porém, no mesmo período, na contramão desse processo, a Coréia do Sul e a



China aumentavam as políticas de desenvolvimento da indústria devido ao aumento da concorrência internacional. Em suma, no Brasil, na década de 1990, a política macroeconômica foi priorizada em detrimento da política industrial (FERRAZ *et al.*, 2002; CANO e SILVA, 2010).

Para Cano e Silva (2010), diante da instabilidade econômica ao longo dos anos 1990, os ajustes implicaram em baixos níveis de produção, emprego e renda, bem como na falência de várias firmas da indústria. Além disso, houve vários estímulos à importação, mesmo de produtos em que a indústria do Brasil era competitiva. Com a crise econômica brasileira em 1999, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), seguia vetada qualquer iniciativa de política industrial que se manteve até o final do seu governo. Como consequência dessa política, ressalta-se: aumento do déficit em transações correntes, aumento do passivo externo acumulado, aumento do endividamento público e das taxas de juros; inibindo o investimento produtivo no país.

De acordo com Suzigan e Furtado (2006), se optou pelo fim do veto à política industrial em 2003 com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). A PITCE tinha os seguintes objetivos: aumento da eficiência na produção, estímulo à capacidade de inovação das empresas nacionais e o aumento das exportações. Com isso, esperava-se reinserir a economia brasileira no comércio internacional, dando atenção aos setores estratégicos: setores em que o Brasil teria maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas.

A PITCE conseguiu fortalecer as instituições de apoio à política e construiu um arcabouço legal-regulatório dedicado a promover a inovação. Houve incentivos fiscais para determinados setores e a entrada do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) nos financiamentos à inovação e a ampliação do orçamento da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Ainda que representem um avanço, na prática, tiveram pouco efeito no primeiro governo Lula (CANO e SILVA, 2010).

Segundo os autores, durante o segundo Governo Lula foi lançado a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008. Um novo programa de promoção à indústria brasileira do governo federal, com o objetivo de ampliar o número de setores e os instrumentos de incentivo em relação à PITCE. A PDP apoiou-se em medidas tributárias e fiscais, financiamento, poder de compra do governo, regulação e apoio técnico. Afirma-se que a PDP abrangeu mais setores produtivos numa tentativa de melhorar a capacidade de planejamento, coordenação e gestão da política. Entretanto, manteve-se o baixo desempenho da indústria brasileira.

Conforme a Figura 1, ao analisar o valor adicionado bruto (VAB) do setor industrial observa-se uma queda significativa da participação desse setor no VAB total: um processo de desindustrialização que começou há mais de 20 anos. A participação do VAB da indústria no VAB total que já foi de mais de 40% entre 1973 e 1989, em 2014 representava somente 23,4% pouco abaixo do que representava em 1948 e 1998 (24,9%), e 1999 (24,8%).

Figura 1 – Participação do Valor adicionado bruto (VAB) da indústria brasileira no VAB total (%), 1947-2014



Fonte: IBGE (2016) - Sistema de contas nacionais.

Um importante segmento da indústria é a indústria de transformação. Segundo o IBGE (2016), a indústria de transformação é aquela na qual ocorre a transformação dos materiais substâncias ou componentes que são utilizados na produção de novos bens. Portanto, são insumos em atividades de mineração, por exemplo, e produtos de outras indústrias. Em outras palavras, se para determinada indústria um produto pode ser consumido, para outra indústria de transformação ele é matéria-prima. O papel pode ser usado como bem final ou utilizado na impressão de livros, por exemplo. De maneira geral, as indústrias de transformação produzem mercadorias. Todavia, alguns serviços industriais também se incluem nesta classificação. O IBGE (2016) ainda admite que, às vezes, é difícil separar a indústria de transformação de outras atividades. Neste caso, utilizam-se definições convencionais.

De acordo com o FIESP (2015), a indústria de transformação respondeu por quase 11% do PIB em 2014. Esse valor corresponde a 64,5% do total da participação da indústria (formado pela indústria extrativa mineral e pelos Serviços industriais de Utilidade Pública) no PIB. Entre 1950 e 1985 a indústria de transformação cresceu significativamente, foi o período do robustecimento da estrutura da indústria. A participação da indústria no PIB passou de 11,6% em 1952

para 21,6% em 1985 e, a partir daí, observou-se uma queda acentuada da participação dessa indústria no PIB. Vale ressaltar que os 10,9% de participação da indústria de transformação no PIB em 2014 é semelhante a do ano de 1949. Isso, segundo o FIESP (2015), caracteriza um processo de desindustrialização.

A Figura 2 mostra o comportamento da participação da indústria de transformação no PIB entre 1947 e 2014.

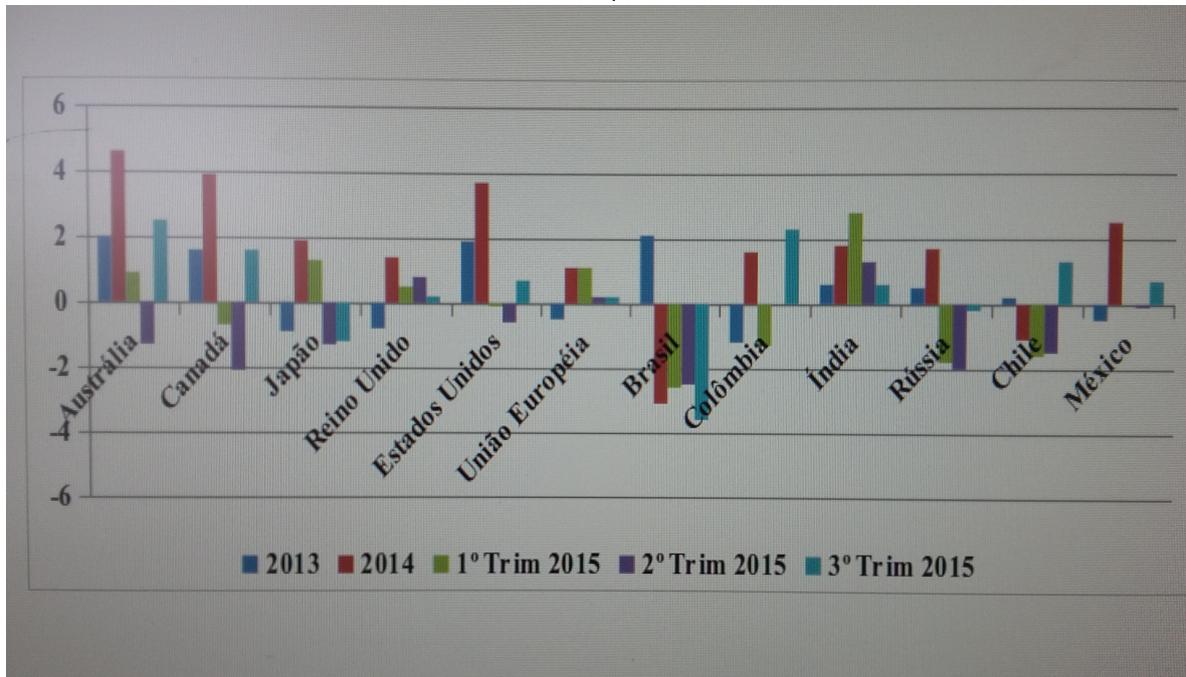
Figura 2 - Participação da indústria de transformação no PIB 1947 a 2014, em %



A Figura 2 indica que entre 1947 até o final do governo JK em 1961, a indústria de transformação aumentou quase 5%; foram estabelecidas as bases da indústria nacional. Durante todo o governo militar ela cresceu mais 5,3%; período do fortalecimento da estrutura industrial brasileira. Entre 1985 até o fim do mandato de FHC, a indústria caiu 4,7%; foi o período da abertura econômica e estabilização monetária. Novamente a indústria caiu mais 6% entre 2003 e 2014, ficando 1% abaixo do nível de 1947. Assim a indústria de transformação brasileira que representava 11,9% do PIB em 1947 passou a representar apenas 10,9% do PIB em 2014.

Para efeito de comparação em nível internacional, os dados da OCDE (2016) indicam que a produção industrial no Brasil entre 2013 e os três primeiros trimestres de 2015, tiveram taxa de crescimento negativo. De maneira geral, a indústria brasileira cresceu menos que em outros países em desenvolvimento e ficou num patamar abaixo dos países desenvolvidos. A Figura 3 indica a taxa de crescimento da produção industrial de países selecionados.

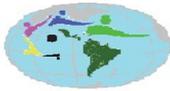
Figura 3 – Taxa de crescimento (%) da produção industrial no Brasil e países selecionados, 2013-2015



Fonte: OCDE (2016)

Isso mostra que o ritmo da produção da indústria no Brasil é relativamente menor que nos países selecionados. Dada a importância desses países no contexto da economia internacional, o baixo desempenho da indústria brasileira pode significar menos divisas entrando num país cuja pauta exportadora há séculos tem sido de produtos agrícolas de baixo valor agregado relativamente aos produtos industriais. Além disso, uma indústria em declínio, pode significar aumento do desemprego e queda do nível de renda do país.

Na visão de Cano (2012), o chamado processo de desindustrialização é nocivo à economia nacional, uma vez que há a perda de competitividade das exportações industriais e a consequente reprimarização da pauta exportadora e, o aumento das importações de bens de capital, bens de consumo e insumos industriais, o que afeta negativamente várias cadeias produtivas da indústria nacional. Por exemplo, segundo a FIESP (2015), nos anos 2000, a queda da atividade industrial contribuiu para o aumento da participação de produtos importados no consumo interno da indústria de transformação e da indústria extrativa, conforme mostra o Coeficiente de Penetração de Importados da indústria geral, divulgado pela Confederação Nacional de Indústria (CNI), que saltou de uma



média dos três primeiros trimestres em 2007 de 15,3% para 20,3% em 2014. Esse forte aumento do coeficiente de penetração de importados num período de apenas oito anos, evidencia a ocorrência de um fluxo do crescimento da indústria nacional para o exterior.

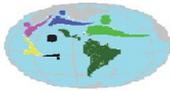
Em suma, a análise do processo histórico de industrialização no Brasil mostrou que o Estado foi importante para a base e o crescimento da indústria, principalmente, entre 1950 e 1980, por meio de políticas desenvolvimentistas. Na década de 1990, políticas de cunho ortodoxo levaram a queda da atividade industrial. A partir de 2003, uma combinação de políticas evolucionistas e desenvolvimentistas tiveram poucos resultados. Os dados põem em dúvida a efetividade da política industrial no Brasil, se é que de fato elas visaram à expansão da atividade industrial nas últimas três décadas, diante da desindustrialização.

5 Considerações finais

Para que o homem amplie suas oportunidades e tenha um melhor padrão de vida, é fundamental que a renda de um país não apenas aumente como se mantenha ao longo do tempo. Dado o alto valor agregado de produtos industriais, espera-se que um país mais industrializado ofereça um melhor padrão de vida aos seus habitantes. Nenhum país desenvolvido atingiu tal nível sem antes se industrializar. Ocorre que alguns países relativamente pobres continuam restringindo sua base produtiva a exportação de produtos primários e diante do cenário de competição internacional, enfrentam dificuldades de superar o atraso. Todavia, os países avançados não abriram mão de exercer suas políticas industriais.

A política industrial é um instrumento de estímulo ao desenvolvimento e visa à coordenação de esforços públicos e privados em direção aos interesses maiores do país. Além disso, a política industrial incentiva e regula as ações públicas com o objetivo de alocar eficientemente os recursos na indústria, transformando a estrutura produtiva da economia. Do ponto de vista histórico, do pós-guerra até o primeiro choque do petróleo (1973), o Brasil executou duas grandes políticas industriais que transformaram a estrutura da indústria nacional: por meio do Plano de Metas (1956-1961) e do II PND (1974-1979). Entre 1947 até o final do governo JK em 1961, a indústria de transformação cresceu quase 5% e foram estabelecidas as bases da indústria nacional. Durante todo o governo militar ela cresceu mais 5,3%; período do fortalecimento da estrutura industrial brasileira. Isto indica que a intervenção do Estado naquele período teve bons resultados para a indústria nacional. Em outras palavras, o planejamento do Estado garantiu que o processo de industrialização brasileiro ganhasse força com a instalação das indústrias de bens de consumo duráveis, bens de capital, insumos básicos e energia.

Por outro lado, num período mais recente de abertura econômica e de estabilização monetária (1985-2002), a indústria caiu 4,7%. Durante o governo Lula e parte do governo Dilma, novamente a indústria caiu mais 6% entre 2003 e 2014, ficando 1% abaixo do nível de 1947. Assim sendo, a indústria de transformação



brasileira que representava 11,9% do PIB em 1947 passou a representar somente 10,9% do PIB em 2014. Evidentemente os dados põe em dúvida a efetividade da política industrial no Brasil.

Considera-se que os principais fatores de estrangulamento do crescimento da economia brasileira são, entre outros, a infraestrutura precária, o câmbio bastante valorizado, os entraves burocráticos, a elevada carga tributária e os juros e *spread* reais acima da média mundial. Estes aspectos afetam a competitividade da indústria de transformação brasileira em relação à concorrência internacional.

Em resumo, é necessário que haja uma alta relação capital/trabalho para promover o crescimento econômico de um país, elevando a produtividade média dos trabalhadores e o nível de renda. Ademais, um país com maior disponibilidade de máquinas diminui a necessidade de importá-las, bem como o esforço físico do trabalhador, além de aumentar quantidade de bens e serviços da economia. Uma indústria forte pode ainda transferir indivíduos de setores menos produtivos da economia, elevando seus salários e, portanto, a estrutura da demanda da economia. Num país em processo de desindustrialização esta perspectiva fica comprometida, o que é corroborado pela atuação ineficiente do Estado em promover mudanças que alterem a estrutura produtiva do país.

REFERÊNCIAS

AMSDEN, A. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. New York: Oxford University Press, 1989.

BONELLI, R. **Industrialização e Desenvolvimento**: notas e conjecturas com foco na experiência do Brasil. Seminário "Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento", São Paulo, 2005. Disponível em: <www.ecostrat.net/files/IND_E_DESEN.pdf> Acesso em: 05/01/2016.

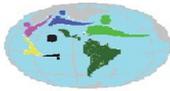
CANO, W.; SILVA, A. L. G. **Política industrial do governo Lula**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 181, julho 2010. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1811&tp=a> Acesso em: 04/10/2016.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.21, número especial, p.831-851, dez. 2012.

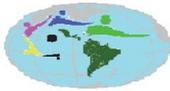
CARVALHO, M. A. de; SILVA, C. R. L. da; ELLSWORTH, P. T. **Economia internacional**. São Paulo: Saraiva, 2000. 300 p.

COMIN, A. **Desafios da Política Industrial no Brasil do Século XXI**: síntese de proposições. Brasília: IEL, 2009.

EVANS, P. **Embedded Autonomy: states & industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.



- FERRAZ, J. C.; PAULA, G. M. de, KUPFER, D. **Política industrial**. In: Kupfer, David; Hasenclever, Lia (Org). Economia Industrial. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- FIESP (Federação das indústrias do estado de São Paulo). Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP. **Cadernos Política Industrial**, n. 1, 07 jun. 2008
- FIESP (Federação das indústrias do estado de São Paulo). **Panorama da indústria de transformação brasileira**. 7ª Edição, 2015. Disponível em: <www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=200839>. Acesso em: 05/01/2016.
- GREMAUD, A. P. **Economia brasileira**. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.
- HAUSMANN, R.; RODRIK, D.; SABEL, C. **Reconfiguring industrial policy: a framework with an application to South Africa**. Cambridge: Harvard University Press, May 2008. (CID Working Paper, n. 168).
- HUNT, E. K; SHERMAN, H. J. **História do pensamento econômico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2005. 512 p
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Comissão nacional de classificação**. Disponível em: <<http://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.html?view=secao&tipo=cnae&versaosubclasse=9&versaoclas=7&secao=C>>. Acesso em: 31/01/2016.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Sistema de contas nacionais**. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=12>. Acesso em: 31/01/2016.
- KUPFER, D. O primeiro ano do resto das nossas vidas. **Jornal Valor Econômico**. São Paulo, Brasil. 01/04/2009. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/kupfer010409.pdf>>. Acesso em: 31/01/2016.
- OCDE (Organização para cooperação e desenvolvimento econômico). **Produção industrial**. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/>>. Acesso em: 28/01/2016.
- RODRIK, D. **Industrial policy for the twenty-first century**. Harvard University Press, 2004. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.111.7348&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 28/01/2016.
- ROWTHORN, R.; RAMASWANY, R. **Growth, Trade and Deindustrialization**. International Monetary Fund, Staff Papers Vol. 46, 1999. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1999/03-99/pdf/rowthorn.pdf>>. Acesso em: 04/10/2016.
- SOUZA, N. A. de. **Economia brasileira e contemporânea: de Getúlio a Lula**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de economia política**, v. 26, n. 2, p. 163-185, 2006.



REVISTA ORBIS LATINA
ISSN: 2237 6976



página 229

TAVARES, M. da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro:** ensaios sobre a economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

*Recebido em 03/10/2018
Aprovado em 12/12/2018*



ORIENTAÇÃO AOS COLABORADORES E NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A *Revista Orbis Latina* está aberta a colaborações de pesquisadores de qualquer parte do planeta. Os artigos, resenhas e demais contribuições devem girar em torno de temáticas que envolvam racionalidades, desenvolvimento, fronteiras ou temas de políticas públicas e planejamento urbano e regional. Trata-se de uma revista *online*, formatada em pdf, publicada exclusivamente em ambiente virtual (internet) de acesso irrestrito. Os artigos, resenhas e demais contribuições publicadas implicam na transferência de direitos do(s) autor(es) para a revista. É de extrema importância salientar que não são pagos direitos autorais pelos textos publicados.

Os artigos, resenhas e demais contribuições enviadas para publicação na *Revista Orbis Latina* são apreciados por pareceristas pelo sistema *blind review*.

A *Revista Orbis Latina* receberá textos que contenham as seguintes características:

- i) **Artigos Científicos** – Os textos devem conter no mínimo 5 e no máximo 30 laudas em formato *Word* ou equivalente. Os artigos devem obrigatoriamente apresentar título, resumo (300 palavras no máximo) e palavras-chave (mínimo três e máximo de sete) em, pelo menos, dois idiomas, introdução, conclusão e referências. Na folha de rosto deverá aparecer o título e o(s) nome(s) do(s) autor(es), com respectiva identificação em nota de rodapé (titulação, instituição de origem, titulação e correio eletrônico. A formatação do artigo deve ser em tamanho A4, margens 2,5 cm, fonte arial 12 e espaçamento simples. Artigos de iniciação científica devem ter, no máximo, 10 laudas.
- ii) **Resenhas** – As resenhas devem conter no mínimo 3 e no máximo 25 laudas em formato word ou equivalente. Na folha de rosto deverá aparecer os dados do livro e o nome do autor da resenha, com respectiva identificação em nota de rodapé (titulação, instituição de origem, titulação e correio eletrônico. A formatação deve ser em tamanho A4, margens 2,5 cm, fonte arial 12 e espaçamento simples.
- iii) **Demais Contribuições** – As contribuições de caráter cultural devem conter no máximo 10 laudas em formato word ou equivalente. Na folha de rosto deverá aparecer o título e os dados do autor, com respectiva identificação em nota de rodapé (titulação, instituição de origem, titulação e correio eletrônico. A formatação deve ser em tamanho A4, margens 2,5 cm, fonte arial 12 e espaçamento simples.

Os autores de artigos, resenhas e demais contribuições devem encaminhar suas colaborações, sem identificação, através do *website da revista* - <https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis>.