

[orgs.]

Rafael Machado Madeira

Alison Centeno

Bárbara Bruna de Oliveira Simões

Felipe Rocha de Carvalho

Lara Agustina Sosa Márquez

DIÁLOGOS ACADÊMICOS em



ciências sociais

volume II



**DIÁLOGOS
ACADÊMICOS**

em

**ciências
sociais**

volume II

Fundação Universidade de Caxias do Sul*Presidente:*

Dom José Gislon

Universidade de Caxias do Sul*Reitor:*

Gelson Leonardo Rech

Vice-Reitor:

Asdrubal Falavigna

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:

Everaldo Cescon

Pró-Reitora de Graduação:

Terciane Ângela Luchese

Pró-Reitora de Inovação e Desenvolvimento Tecnológico:

Neide Pessin

Chefe de Gabinete:

Givanildo Garlet

Coordenadora da EDUCS:

Simone Côrte Real Barbieri

Conselho Editorial da EDUCS

André Felipe Streck

Alexandre Cortez Fernandes

Cleide Calgaro – Presidente do Conselho

Everaldo Cescon

Flávia Brocchetto Ramos

Francisco Catelli

Guilherme Brambatti Guzzo

Jaqueline Stefani

Karen Mello de Mattos Margutti

Márcio Miranda Alves

Simone Côrte Real Barbieri – Secretária

Suzana Maria de Conto

Terciane Ângela Luchese

Comitê Editorial

Alberto Barausse

Università degli Studi del Molise/Itália

Alejandro González-Varas Ibáñez

Universidad de Zaragoza/Espanha

Alexandra Aragão

Universidade de Coimbra/Portugal

Joaquim Pintassilgo

Universidade de Lisboa/Portugal

Jorge Isaac Torres Manrique

*Escuela Interdisciplinar de Derechos**Fundamentales Praeeminentia Iustitia/**Peru*

Juan Emmerich

*Universidad Nacional de La Plata/**Argentina*

Ludmilson Abritta Mendes

Universidade Federal de Sergipe/Brasil

Margarita Sgró

*Universidad Nacional del Centro/**Argentina*

Nathália Cristine Vieceli

Chalmers University of Technology/Suécia

Tristan McCowan

University of London/Inglaterra

ENSINO

ORIGENS

POCKET

PESQUISA

LITERATURA

EDUCA

COMUNIDADE

INTERNACIONAL

INFANTOJUVENIL

TESES & DISSERTAÇÕES

[orgs.]

Rafael Machado Madeira

Alison Centeno

Bárbara Bruna de Oliveira Simões

Felipe Rocha de Carvalho

Lara Agustina Sosa Márquez

DIÁLOGOS ACADÊMICOS

em

ciências sociais

volume II



© dos organizadores

1^a edição: 2025

Preparação de texto: Giovana Letícia Reolon

Editoração: Ana Carolina Marques Ramos

Capa: Ana Carolina Marques Ramos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Universidade de Caxias do Sul

UCS – BICE – Processamento Técnico

D536 Diálogos acadêmicos em ciências sociais [recurso eletrônico] : volume II /

org. Rafael Machado Madeira ... [et al.]. – Caxias do Sul, RS : Educs,

2025.

Dados eletrônicos (1 arquivo).

Vários organizadores e autores.

Obra em volumes.

Coletânea produzida pelo Programa de Pós-Graduação em
Sociologia e Ciência Política da Pontifícia Universidade Católica do
Rio Grande do Sul,

Apresenta bibliografia.

Modo de acesso: World Wide Web.

DOI 10.18226/9786558074014

ISBN 978-65-5807-401-4

1. Ciências sociais - Coletânea. I. Madeira, Rafael Machado.

CDU 2. ed.: 3(081.1)

Índice para o catálogo sistemático:

1. Ciências sociais – Coletânea 3(081.1)

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Ana Guimarães Pereira - CRB 10/1460.

Direitos reservados a:



EDITORIA AFILIADA

EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – Bairro Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias
do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone/Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR (54) 3218 2197

Home Page: www.ucs.br – E-mail: educs@ucs.br

Linhas de pesquisa

Instituições políticas e democracia
Sociologia política das relações internacionais

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO / 7

COMO SE CARACTERIZAM OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS? UM ESTUDO EM PORTO ALEGRE, RS – BRASIL / 15

Bruna Hamerski

Emil Albert Sobottka

COMO CONGRESSISTAS DO PT, PSDB, PMDB E PFL/DEM FORAM CLASSIFICADOS NOS LEVANTAMENTOS DO DIAP (1995-2010) / 36

Maikio Guimarães

O TRABALHO COMO CAMPO AUTÔNOMO SEGUNDO A TEORIA GERAL DOS CAMPOS DE PIERRE BOURDIEU / 60

Flavio Nunes Campos

POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL RADS: REFLEXÕES SOBRE A MEDIAÇÃO PARA OS USUÁRIOS DO PODER JUDICIÁRIO / 76

Rosa Corrêa

MOVIMENTOS SOCIAIS E LUTAS POR RECONHECIMENTO NO PROCESSO CONSTITUINTE CHILENO / 105

Luan Homem Belomo

MIGRAÇÃO SOB PERSPECTIVA DE GÊNERO: A MOBILIDADE INTERNACIONAL DE TRABALHADORAS IMIGRANTES / 126

Lara A. Sosa Márquez

EMIGRAÇÃO ECONÔMICA, A OUTRA DIMENSÃO DO FENÔMENO MIGRATÓRIO / 149

Bárbara Bruna de Oliveira Simões

SOBRE OS ORGANIZADORES / 169

APRESENTAÇÃO

As linhas de pesquisa de um Programa de Pós-Graduação possuem uma importância estratégica na estruturação da produção de conhecimento acadêmico e na formação de pesquisadores de excelência. Para que esse potencial se materialize, tais linhas de pesquisa precisam ganhar corpo e ter organicidade para se consolidarem como comunidades de pesquisa efetivas. A presente coletânea do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política (PPGSCP) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul constitui-se em um passo a mais no processo de consolidação de suas linhas de pesquisa, apresentando ao público leitor uma amostra do resultado de anos de trabalho diário, cotidiano e contínuo de docentes e discentes do programa.

Entendemos que a prática da pesquisa e a formação de pesquisadores avançam de forma consistente e articulada. Nesse processo, o empenho pessoal de orientadores e orientandos é fundamental, mas deve ser potencializado por um ambiente plural de trocas e de intercâmbios entre estudantes, egressos e professores. Quando (e sempre que) uma linha de pesquisa tem êxito ao criar e manter um espaço aberto e horizontal de convivência entre pesquisadores em diferentes etapas da vida acadêmica (professores, pós-doutores, doutores, doutorandos, mestres, mestrandos, graduados e graduandos), tem-se o terreno fértil para que, através do diálogo e do debate, todos possam aprender/ensinar em conjunto.

São linhas de pesquisa efetivas, que articulam diferentes disciplinas, temas, abordagens e agendas de pesquisa e propiciam a estudantes de todos os níveis de titulação e a pesquisadores em

várias etapas de suas carreiras e de seus processos formativos um diálogo horizontal com o corpo docente e em cooperação com pesquisadores nacionais e internacionais de referência.

Seguindo os propósitos do fortalecimento constante das linhas de pesquisa e da articulação cada vez maior da produção e da disseminação do conhecimento acadêmico produzido no âmbito do PPGSCP, é com grande satisfação que apresentamos os dois primeiros volumes desta coletânea, que é fruto de parte das dissertações e teses produzidas no quadriênio 2021-2024. Neste volume, são publicados os trabalhos vinculados às linhas de pesquisa Instituições políticas e democracia e Sociologia política das relações internacionais.

O eixo organizador das relações políticas está na democracia. Como as instituições se moldam e concatenam com o princípio democrático e a própria utilização do vocábulo *democracia* como verbo (democratização) e adjetivo (democratizado) são perenes debates no campo da Ciência Política e da Sociologia Política desde meados do século XX (ainda que registros no fim do século XIX, como o trabalho de Robert Michels, já tangenciassem a questão da democratização dos partidos). Em suma, a democracia permeia as relações cotidianas, e estudar o comportamento institucional e cidadão é o intento de internacionalistas, polítólogos e sociólogos ao longo das últimas décadas.

Fenômenos como a ascensão de governos de extrema direita ao redor do globo mudaram o modo como observam-se a democracia e os atores participantes das estruturas políticas. O viés quantitativo impôs à Ciência Política, e em grande parte também à Sociologia, um desligamento dos processos micro-políticos, que voltam à tona quando observadas mudanças significativas no embate político e eleitoral, nos mecanismos de comunicação política e, por conseguinte, na própria estabilidade democrática. Migrações (haitianos, venezuelanos, sírios, entre outros, restritos aos últimos dez anos), conflitos internacionais (Rússia-Ucrânia, Israel-Palestina, etc.) e novos acordos eco-

nômicos (Acordo de Associação do Transpacífico) passaram a moldar o debate, menos analógico e mais digital.

Assim, no que os processos micropolíticos tiveram mudanças significativas, também as relações socioeconômicas foram diretamente afetadas pela nova áxis – a erosão do neoliberalismo que é absorvido pelo viés reacionário e o isolamento dos progressistas em uma pauta desenvolvimentista. Veem-se, de tal maneira, transformações nas relações sociais do trabalho, na interação do sujeito com os meios de comunicação, o senso de pertencimento e cidadania (o cidadão ascende à categoria de cosmopolita em suas próprias interações de classe em um ambiente diverso e multifacetado), o recrudescimento do aparelho repressor do Estado ao passo que em uma sociedade que constantemente muda – minorias continuam a demandar seus direitos básicos, e o debate sobre direitos humanos se torna uma bandeira política, como a própria democracia segundo Pateman (1992) em sua crítica aos schumpeterianos em um processo efervescente a ser acompanhado pela Sociologia e pela Ciência Política, produzindo conhecimento na incidência dos processos sociais, políticos, econômicos e culturais.

A linha de pesquisa Instituições políticas e democracia tem como objetivo examinar detalhadamente as principais estruturas políticas a partir de abordagens teóricas e empíricas. Essa linha de investigação abrange instituições representativas do Estado em níveis nacional, subnacional e internacional, como os poderes Executivo e Legislativo. Além disso, suas análises incluem os vínculos entre o Estado e a sociedade, focando em partidos políticos, eleições e sociedade civil. Adicionalmente, o estudo se estende ao Poder Judiciário, tanto em âmbito nacional quanto local, e à política externa do Brasil. Como destaca Robert Dahl (1971), a análise das instituições é crucial para compreender as dinâmicas democráticas de um país.

Essa linha de pesquisa também aborda o comportamento político, considerando a atuação das elites políticas e da popula-

ção em geral. São investigadas formas tradicionais de participação política, como o voto, assim como formas alternativas, incluindo mecanismos de democracia direta e deliberativa. Estudos como os de Arend Lijphart (1984) ressaltam a importância de compreender essas diversas formas de engajamento para avaliar a qualidade da democracia. Dessa forma, busca-se oferecer uma visão abrangente das interações entre as instituições políticas e os cidadãos, contribuindo para um entendimento mais profundo do funcionamento democrático.

Em “Como se caracterizam os conselhos municipais de políticas públicas? Um estudo em Porto Alegre, RS – Brasil”, Hamerski e Sobottka imergem nas mudanças políticas locais que alteraram significativamente a composição dos conselhos e o acesso à participação cidadã. Os autores fazem uma descrição minuciosa da formação dos conselhos desde a década de 1990 e seu grau de clareza em termos de organização, sistemas e métodos – via análise documental. O capítulo traz uma contribuição significativa a uma temática pouco explorada na literatura, tendo como pressuposto o exercício da cidadania via integração aos conselhos municipais e o modo como estes migraram sua atuação ao longo dos anos 2010 para interesses ligados ao Executivo municipal.

Por sua vez, também explorando a dinâmica política e a participação cidadã em diferentes níveis do governo, em “Congressistas do PT, PSDB, PMDB e PFL/DEM nos levantamentos do DIAP (1995-2010)”, Maikio Guimarães analisa um extenso recorte da lista dos Cabeças do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), cuja publicação mostra os parlamentares mais influentes no Legislativo federal, dadas suas capacidades de arguir, debater, propor matérias relevantes e influenciar no processo decisório. Sua análise descritiva mostra o predomínio dos políticos que debutam no próprio âmbito legislativo, com experiência na burocracia partidária. O autor traz significativa contribuição ao mostrar que os partidos que se

alternaram no Palácio do Planalto (PT e PSDB), mesmo tendo bancadas consideravelmente menores em relação aos antigos PMDB e PFL/DEM, eram preponderantes entre os Cabeças da lista do DIAP, reforçando a interconexão da pauta legiferante entre os poderes Executivo e Judiciário. Em conjunto com o capítulo anterior, é fornecida uma visão abrangente de como a participação política e as estruturas de poder se manifestam tanto no nível local quanto no federal e de como diferentes atores e instituições moldam o processo democrático no país.

O texto de Campos, intitulado “O trabalho como campo autônomo segundo a teoria geral dos campos de Pierre Bourdieu”, ao propor um esboço de uma teoria de campo sobre o trabalho inspirado em Bourdieu, complementa as discussões anteriores ao trazer para o centro a análise da estrutura de poder no campo do trabalho. Baseando-se na ideia de que o mundo social é constituído por campos estruturados de posições, o autor examina a possibilidade de o trabalho ser considerado um campo autônomo. A análise considera a história e a especificidade do campo do trabalho, utilizando conceitos como *habitus* e capital, centrais na teoria de Bourdieu. O capítulo também discute a relação entre os campos do trabalho e o político, destacando as dinâmicas de poder e as particularidades da realidade sociopolítica brasileira. Assim, enquanto Guimarães explora o poder no nível institucional, Campos aprofunda a compreensão das relações de poder na esfera do trabalho, oferecendo uma perspectiva que amplia o entendimento sobre a estrutura social.

Corrêa, por sua vez, em “Política judiciária nacional – RADs: reflexões sobre a mediação para os usuários do poder judiciário”, aborda a busca da sociedade pela efetivação de seus direitos através do Judiciário, especialmente com a implementação da Política Judiciária das Resoluções Apropriadas de Disputas (RADs). A mediação judicial é destacada como uma nova alternativa para a resolução de conflitos, complementar ao sistema jurídico tradicional. O texto discute a importância da

participação ativa dos advogados nesse processo, enfatizando seu papel na promoção de uma cultura de paz. Assim como Campos destaca a autonomia e a especificidade do campo do trabalho, Corrêa argumenta que a mediação judicial, como parte de um Judiciário multiportas, complementa o sistema jurídico tradicional sem competir com ele, oferecendo novas abordagens para a efetivação dos direitos sociais.

A linha de pesquisa Sociologia política das relações internacionais, também presente neste volume da coletânea, abarca estudos de fenômenos que ultrapassam fronteiras nacionais empregando as ferramentas metodológicas das Ciências Sociais. Ainda, pode-se observar uma aproximação das teorias das Relações Internacionais com as abordagens mobilizadas na Sociologia, na Ciência Política e na Antropologia.

As relações internacionais passam a ganhar importância enquanto disciplina na segunda metade do século XX, quando cientistas políticos voltam seus olhares ao que ocorre além das fronteiras estatais. Cresce a percepção de que a forma como uma sociedade se relaciona com o mundo constitui um problema de estudo próprio, demandando um conhecimento especializado. Surge, então, o ramo das Relações Internacionais (RI), reconhecida como a mais jovem das Ciências Sociais, lançada na década de 1920, após a Primeira Guerra Mundial (Pecequilo, 2004).

Os fenômenos localizados a partir da exploração das relações internacionais necessitam de teorias e conceitos que permitam embasar e aprofundar os resultados obtidos. O volume II da coletânea compila três capítulos que contribuem para o desenvolvimento desses estudos.

Em “Para além do Rechazo: os ecos da luta por reconhecimento na esfera pública do Chile”, Belomo trata das modificações políticas e sociais da América Latina, em especial no Chile, país que, segundo o autor, representa bem essas mudanças. O objetivo central do trabalho é identificar as reivindicações

por reconhecimento dos movimentos sociais chilenos que se materializaram no texto da proposta constitucional. Para isso, a pesquisa utiliza o conceito-chave de reconhecimento, de Axel Honneth. Como resultado, o autor pretende contribuir para o melhor entendimento e a futura evolução dos debates em torno das demandas da sociedade chilena para uma nova Carta Magna.

Abordando a temática dos fluxos migratórios, Márquez também se utiliza do conceito de reconhecimento em seu texto intitulado “Relatos de experiência: a luta por reconhecimento de trabalhadoras migrantes no Rio Grande do Sul”. Nele, a autora trata da temática de migração internacional e do gênero como uma interação teórica potente para compreender os processos migratórios. Relata que a perspectiva de gênero ainda é uma discussão negligenciada nos estudos sobre fluxos migratórios, e o capítulo busca justamente explorar essa lacuna, examinando como as experiências de mulheres imigrantes diferem significativamente das de seus pares masculinos, especialmente no âmbito das relações de trabalho. Essa abordagem se conecta diretamente com o trabalho de Belomo, pois ambos utilizam o conceito elaborado por Honneth para explorar como diferentes grupos sociais lutam por validação e direitos na esfera pública.

Finalmente, no último capítulo, intitulado “Emigração econômica, a outra dimensão do fenômeno migratório”, Simões aborda a emigração econômica internacional de brasileiros no contexto da política externa brasileira entre 2016 a 2020. É discutida a classificação entre migrações voluntárias e forçadas, argumentando-se que muitas migrações econômicas são forçadas devido à falta de condições de vida dignas no país de origem, desafiando, assim, a distinção rígida entre migrantes econômicos e refugiados. Nesse sentido, a autora defende que uma melhor compreensão da emigração econômica pode levar a políticas públicas mais eficazes que promovam os direitos e o bem-estar dos migrantes. A pesquisa de Simões se alinha com o trabalho de Márquez ao examinar as complexidades dos fluxos migrató-

rios e as experiências dos migrantes, evidenciando as diferentes dimensões e motivações que os levam a buscar reconhecimento e melhores condições de vida.

A sequência de pesquisas que contemplam este volume aborda as múltiplas formas de capital, os transladados ao campo institucional, o lugar de fala das minorias e as mudanças socioinstitucionais características do começo do século XXI em nível local e internacional. Torna-se imperativo que as ciências humanas e sociais, em suas múltiplas metodologias, busquem aferir o grau desses fenômenos. Processos internos da dinâmica político-social mudaram: novas formas de comunicação e o predomínio do discurso beligerante contraposto ao princípio globalista são pequenos exemplos que mostram como a sociedade engendra e insere novas formas de relações intersubjetivas. Prevalece, porém, a busca pela representação (política e social), a igualdade e atenuação das disparidades, o reconhecimento de espaços e territórios ocupados por minorias e, sobretudo, a disputa pelo poder institucional. Em face às transformações, mudam os atores, os cenários e as pautas, mas permanecem as matrizes das relações (e discrepâncias) sociais, culturais e políticas.

Boa leitura!

DAHL, Robert. **Polarquia**: participação e oposição. São Paulo: EdUSP, 1971.

LJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais**: temas, atores e visões. Petrópolis: Vozes, 2004.

COMO SE CARACTERIZAM OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS? UM ESTUDO EM PORTO ALEGRE, RS – BRASIL¹

Bruna Hamerski
Emil Albert Sobottka

1. Introdução

Uma democracia forte possui como requisito a participação cidadã nas decisões governamentais que dizem respeito ao coletivo (Arnstein, 1969). Nesse contexto, ao longo do tempo, mecanismos de participação foram criados, buscando possibilitar maior integração entre Estado e Sociedade Civil. Cidadãos que possuem conhecimento sobre o que acontece na administração de suas cidades podem propor melhorias e cobrar dos governantes a implementação de políticas públicas qualificadas e eficazes, visando aumentar a congruência entre a realidade social e o conteúdo das decisões administrativas.

No que se refere à literatura sobre participação, a contemporaneidade deu voz ao surgimento de novas relações entre Estado e Sociedade Civil (Montaño, 2002) e, no caso brasileiro, essa transformação se deu a partir da década de 1990, cenário compartilhado por muitos países da América Latina. Se com a Constituição Federal de 1988 houve um “alargamento democrático”, em razão da modelagem ao neoliberalismo, iniciada no mesmo período, especialmente em 1995, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) teve início um discurso de retirada do Estado do seu papel de garantidor de direitos.

¹ Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela concessão da bolsa de doutorado/mestrado, que propiciou a realização da pesquisa a qual originou este capítulo.

No plano político, houve uma ressignificação da participação cidadã a qual, antes considerada uma interventora na tomada de decisão governamental, passou a ser vista sob uma perspectiva privatista e individualista, na qual se espera que a Sociedade Civil é que assuma funções e responsabilidades, não compartilhando o poder de decisão quanto à formulação das políticas. O significado político da participação foi radicalmente reduzido à gestão (Dagnino, 2004).

São várias as consequências desse processo. No entanto, este texto busca aprofundar o estudo de um mecanismo de controle social de suma importância nesse contexto, os conselhos municipais, dado que são tentativas de qualificação do modelo representativo. Os conselhos municipais, apesar de serem mecanismos de controle social, possuem potencial para constituir um grande avanço na temática da participação popular.

Relembrando o contexto de surgimento dos conselhos em nível nacional, o processo de democratização, já na década de 1970, foi marcado pela importância dada à formação da cidadania (Fedozzi, 1998). A Constituição Federal de 1988, popularmente denominada de Constituição Cidadã, foi considerada um marco na transição democrática, dando oportunidade para espaços públicos em que a população participa do processo de formulação das políticas públicas, como os conselhos. Entretanto, com a reforma gerencial que teve início em 1995, iniciou-se um projeto político claramente contrário à participação cidadã, provocando o seu enfraquecimento (Côrtes, 2005). Posteriormente, com o advento dos governos de centro-esquerda, houve um alargamento democrático, embora haja ressalvas no caso de resoluções específicas que engessaram a atuação de Organizações da Sociedade Civil (OSCs), como a Resolução 109/2009, do CNAS (Bezerra, 2019).

Nota-se, portanto, que a participação nos conselhos teve momentos de expansão e retração, sendo importante salientar o processo de descentralização das políticas sociais, que contri-

buiu para que a participação em nível local não necessariamente seguisse a mesma lógica das prerrogativas federais (Côrtes, 2005). Devido a isso, existem conselhos nos três entes federativos: conselhos municipais, conselhos estaduais e conselho nacional. Tais subdivisões ocorrem no âmbito de cada política pública. Neste texto, interessa aprofundar o conhecimento sobre os conselhos municipais, tendo como objeto de estudo os conselhos municipais de políticas públicas do município de Porto Alegre, RS.

Em nível municipal, já na década de 1980 havia uma disputa pela participação entre partidos de esquerda em Porto Alegre. Um dos projetos propôs uma participação chamada de “fiscal de bairro”, mas foi com o Orçamento Participativo (OP) que a participação cidadã ganhou força. Assim, a partir da década de 1990, houve um crescimento exponencial da participação cidadã (Avritzer, 2008). Nesse período houve um esforço em estimular a participação dos usuários das políticas públicas e representantes dos trabalhadores, buscando tornar a representação desses setores mais efetiva (Fernandes, 2010). No entanto, a participação sofreu descontinuidades a partir de 2005 (Bicca; González, 2015; Fedozzi, 2015). O sistema de Governança Solidária Local baseava-se na corresponsabilidade entre todos os atores sociais (Nunes, 2009), contexto no qual a participação cidadã era uma participação atrelada, convocada quando o Estado já havia definido o que deve ser feito e quem deve fazer o quê (Carrion; Costa, 2009).

De 2010 até o final de 2016, a participação ganhou força em função do maior número de recursos (Venâncio, 2014). Também foi observado que o Poder Executivo buscava a qualificação da participação e a melhoria dos serviços públicos (Porto Alegre, 2015). Contudo, a partir de 2017, assumiu uma nova gestão no Poder Executivo, que era contrária à participação popular (Siqueira, 2019). Como se deu a participação cidadã nesse período? Como se caracterizam os conselhos de políticas públi-

cas do município? Este texto busca apresentar desdobramentos para essas questões.

Para tanto, foi analisada a relação entre Estado e Sociedade Civil, no âmbito dos conselhos municipais de políticas públicas do município de Porto Alegre: Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação, Conselho Municipal de Cultura, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Conselho Municipal do Meio Ambiente, Conselho Municipal de Justiça e Segurança e Conselho Municipal de Transporte Urbano, no período 2017-2019.

Para dar conta desse objetivo, buscou-se caracterizar os conselhos de políticas públicas de Porto Alegre, por meio de análise documental de seus documentos e legislação, além da análise de notícias da mídia, buscando compreender a participação cidadã no período em questão. Assim, foi realizada uma pesquisa exploratória, cujo intuito foi caracterizar os conselhos.

2. Estado, Sociedade Civil e participação: do que estamos falando?

O fio condutor deste texto é a disputa entre significados distintos não apenas da participação, mas dos conceitos de Estado e Sociedade Civil. Em relação ao Estado, argumenta-se que há uma disputa entre duas concepções: liberal e democrático. Defende-se, ainda, que um Estado liberal não é necessariamente democrático. Essa herança liberal que luta pela limitação do poder deve ser considerada, mas neste trabalho é necessário ir um pouco mais além, uma vez que, para definir se um país é mais democrático do que outro, diferentes variáveis devem ser analisadas, como a desigualdade (Scavo, 2014).

Essa contraposição foi colocada em prática através de reformas, o que aconteceu nos países subdesenvolvidos a partir da década de 1990. Por isso há uma disputa de significados entre o

Estado liberal e o Estado democrático, havendo uma tentativa de colocar em prática esse último no Brasil com a Constituição Federal de 1988. No entanto, no mesmo período, passou a predominar no Brasil a definição do conceito hegemônico de Estado como a favor da expansão do mercado, repassando funções para o “setor público não estatal”, argumentando que participar é agir em complementaridade ao Estado, e não em disputa (Montaño, 2002).

Da mesma forma do conceito de Estado, também há conceitos em disputa de Sociedade Civil e Participação. A primeira definição, hegemônica na atualidade, considera Sociedade Civil como uma instância que busca agir de maneira complementar ao Estado, atuando na prestação de Políticas Públicas, por delegação do Estado, sublinhando a atuação do “terceiro setor”. A segunda definição apresenta a Sociedade Civil como institucionalização da *esfera pública*, em que se reforça a teoria habermasiana (Habermas, 1997).

A primeira definição argumenta que a Sociedade Civil deve agir em parceria com o Estado, sendo capacitada para substituí-lo. A segunda definição tem como pano de fundo o argumento de que a “estatização” ou a “economização” da Sociedade Civil desconstrói a democracia. Nessa definição, Sociedade Civil é a institucionalização da *esfera pública*, sendo seu núcleo formado por movimentos sociais, associações e organizações sociais, não estatais e não econômicas. A partir disso, o Estado se conecta com a Sociedade Civil, através dos partidos políticos e das eleições. Assim, a Sociedade Civil possui uma função política, que é a de dramatizar os problemas que deverão ser levados ao parlamento (Volpato Dutra, 2006).

Indo ao encontro, também há uma disputa pelo conceito de participação, que possui um debate denso no campo da Ciência Política. Diversos são os enquadramentos dos modelos democráticos e conceitos de participação, enfatizando autores como Tocqueville, Schumpeter e Dahl. Tocqueville (2005)

defende limitações aos direitos eleitorais para evitar a tirania da maioria, favorecendo um modelo representativo. Por sua vez, Schumpeter (1961) vê a democracia como um método, não um princípio, enfatizando a importância do fim da participação, e não do processo. Já Dahl (1997, 2003) analisa a entrada das massas na política e defende a competição política como essencial para a democracia, assinalando a necessidade de oposição e transformações graduais nos regimes políticos para alcançar a poliarquia. Ele enfatiza que a democracia é um método político que depende de instituições e pluralismo societal para funcionar efetivamente.

Já na teoria contemporâneas, cabe destacar Pateman (1992), que critica o modelo representativo em favor da participação plena dos cidadãos. Pateman revisita teóricos como Rousseau, Mill, Bentham e Cole, demarcando suas perspectivas sobre participação e governo. Também se salienta Habermas (1997), que enfatiza a importância da deliberação pública e da participação cidadã na formulação de leis e políticas. Evidencia-se a combinação de elementos da democracia direta e representativa com democracia deliberativa, bem como a necessidade de ampliar os canais de participação para alcançar um ideal de democracia mais abrangente.

Sartori (1987), entretanto, questiona tanto a “democracia” quanto a “democratização”, quando sequer se tem uma definição clara da primeira. Sua análise oferece uma profundidade maior em comparação com Pateman, destacando as complexidades e nuances envolvidas no conceito democrático, e a necessidade de uma definição precisa para um entendimento mais completo do processo democrático.

Neste texto, argumenta-se que a democracia deliberativa é a melhor abordagem para avançar em direção a um modelo mais participativo, incorporando aspectos da democracia participativa. Essa abordagem é considerada mais realista e capaz de valorizar a participação da sociedade civil. Assim, justifica-se

a escolha da democracia deliberativa como a melhor teoria democrática para dar pano de fundo aos conselhos de políticas públicas de Porto Alegre.

3. Conselhos municipais de políticas públicas

Os conselhos foram criados pelo artigo 101 da Lei Orgânica do município de Porto Alegre, tendo sido regulamentados pela Lei Complementar nº 267, de 16 de janeiro de 1992 (todos os conselhos de políticas públicas brasileiros surgiram nesse período), que fixou diretrizes gerais para os conselhos de Porto Alegre.

Os conselhos de políticas públicas são os mais importantes, ligados diretamente ao Estado e responsáveis por formular e fiscalizar ações nesse âmbito. Com o pacto federativo, eles ganharam força nos municípios, atuando na gestão das políticas universais. Após a Constituição de 1988, a participação municipal nessas decisões cresceu (Côrtes, 2005). Eles também são chamados de conselhos setoriais, de direitos ou gestores.

Muitos chamam os conselhos de políticas públicas de “Conselhos Gestores”, mas essa terminologia é problemática, pois eles não gerenciam políticas públicas. Sua função principal é consultar a população, estabelecer normas, fiscalizar e fazer recomendações, inclusive sobre o orçamento. Por outro lado, os conselhos de programas auxiliam o governo em ações específicas, como combate às drogas e discriminação. Eles são iniciativas governamentais para atender demandas específicas da sociedade (Lopez; Pires, 2010).

Assim, os conselhos de programas estão associados a ações governamentais específicas (Loureiro dos Santos, 2018). No caso dos programas vinculados às políticas públicas, pode-se destacar o Mais Médicos, vinculado à política pública da saúde. No caso dos programas finalísticos vinculados, pode-se chamar atenção para o Qualificação e Requalificação Profissional.

Portanto, através desses conselhos, a sociedade pode cobrar a implementação e a execução de um programa específico.

Os conselhos temáticos tratam de outros temas, como campanhas para doação de sangue e medula, defesa do consumidor, estímulo à leitura e aperfeiçoamento da qualidade da educação. Nesse caso, os temas são definidos com base no perfil político ou social do município. Em Porto Alegre, pode-se enfatizar o Conselho dos Direitos das Mulheres. Também estão incluídos nessa nomenclatura os chamados “Conselhos de Segmentos”. Os Conselhos de Cidadãos servem para o aconselhamento dos Consulados no Brasil e no exterior, tendo por objetivo o estabelecimento de uma ponte entre Estado e Sociedade Civil. O objetivo principal é coletar informações sobre necessidades, problemas e interesses da comunidade brasileira, residente e domiciliada em cada jurisdição. Devido a isso, esses conselhos podem ser encontrados em vários locais, como Genebra, Zurique e Barcelona.

Nos Conselhos Administrativos ou de Administração os conselheiros são escolhidos e não possuem relação com a gestão participativa. Eles ajudam na administração da gestão. Por exemplo, as Organizações Sociais possuem Conselhos de Administração e sua lei já define os percentuais de quem são os componentes.

Além da classificação dos conselhos em relação ao tipo de demanda social, há outras duas classificações dos conselhos:

- » **conselhos consultivos**, ou seja, aqueles que deliberam acerca da implementação de políticas públicas ou em relação à administração de recursos relativos à sua área de atuação, cujo papel dos representantes é apenas o estudo e a indicação de ações ou políticas relacionadas à área de atuação daquele conselho;
- » **conselhos vinculantes**, os quais, além de deliberarem sobre a implementação de políticas públicas ou adminis-

tração de recursos relativos à sua área de atuação, têm suas decisões vinculadas pelo Poder Executivo Municipal.

Para determinar se um conselho é consultivo ou vinculante, é crucial analisar elementos que afetam sua relação com o Poder Executivo. Isso inclui sua legislação (se foi estabelecido por regimento interno ou decreto do Poder Executivo), o processo de escolha dos representantes (incluindo paridade entre Estado e Sociedade Civil e o método de escolha), se emite resoluções ou pareceres (apenas as resoluções têm força de lei) e o nível de autonomia em relação à secretaria responsável pela política pública (não deve estar subordinado a ela no organograma). O Quadro 1 apresenta a caracterização dos conselhos, com base nesses elementos.

Quadro 1 – Caracterização dos conselhos municipais de políticas públicas

Conselho	Indicador				
	Legislação	Paridade	Forma de escolha dos conselheiros	Deliberações	Grau de autonomia
Conselho Municipal de Saúde	Resolução	Sim	Indicação	Resoluções	Está no organograma da secretaria
Conselho Municipal de Educação	Ato Administrativo	Sim	Indicação	Predominam os pareceres	Não está no organograma da secretaria
Conselho Municipal de Assistência Social	Resolução	Não	Indicação	Resoluções	Não está no organograma da secretaria
Conselho Municipal de Cultura	Administrativo	Sim	Indicação	Resoluções e pareceres, mas não foram localizados	Não está no organograma da secretaria
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental	Resolução	Sim	Indicação	Foi localizada apenas uma resolução e nenhum parecer	Está no organograma da secretaria, no mesmo nível que o secretário
Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação	Resolução	Sim	Indicação	Resoluções e pareceres não foram localizados	Não está no organograma da secretaria

Conselho Municipal de Meio Ambiente	Ato Administrativo	Sim	Indicação	Quatro resoluções, embora não haja elemento que verse sobre as resoluções	Não está no organograma da secretaria
Conselho Municipal de Justiça e Segurança	Resolução	Sim	Indicação	Pareceres, moções ² e resoluções não foram localizados	Não está no organograma da secretaria
Conselho Municipal de Transportes Urbanos	Ato Administrativo	Sim	Indicação	Resoluções e pareceres, mas não foram localizados	Não está no organograma da secretaria

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa (2024).

Como pode ser observado, dos nove conselhos de políticas públicas de Porto Alegre, quatro tiveram seu regimento interno aprovado por Ato Administrativo (CME, CMC, COMAM e COMTU) e cinco tiveram seu regimento interno aprovado por Resolução própria (CMS, CMAS, CMDUA, COMATHAB e COMJUS). Visto que esse elemento se faz presente em mais de 50% dos conselhos, tem-se a primeira característica dos conselhos municipais de políticas públicas: legislação de funcionamento aprovada por Resolução do Conselho.

O segundo elemento analisado foi a paridade, sendo realizada uma divisão entre representantes do Estado e da Sociedade Civil. Nesse caso, constatou-se que apenas um dos conselhos não possui paridade: o CMAS. Por esse motivo, a paridade é um elemento que caracteriza os conselhos.

O terceiro elemento abordado foi a forma de escolha dos conselheiros. Nesse caso, na maioria esmagadora dos conselhos predomina a indicação, mesmo que em alguns deles os usuários

² Moção: Proposta apresentada a uma assembleia parlamentar, ou deliberativa, por um dos seus membros, para que ela se manifeste sobre determinada questão, ou incidente ali verificado, ou a respeito de ato, de interesse comum, que exprime o seu pensamento ou vontade: moção de apoio, de solidariedade, de desconfiança etc. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/291855/mocao#:~:text=Proposta%20apresentada%20a%20uma%20assembl%C3%A9ia,de%20solidariedade%2C%20de%20desconfian%C3%A7a%20etc>. Acesso em: 07 dez. 2020.

sejam escolhidos por processo eleitoral da respectiva região, embora isso não signifique que eles representem mais da metade do plenário. Por isso, o processo eleitoral para escolha dos representantes não é uma característica dos conselhos. O que caracteriza esses conselhos é o processo de escolha por indicação.

A predominância de processos de indicação para a escolha dos conselheiros pode resultar em um conselho menos representativo, menos transparente e com menor engajamento da comunidade. Para fortalecer a participação e a legitimidade, seria benéfico adotar processos eleitorais mais inclusivos que incentivem a participação ativa da população na escolha de seus representantes.

O quarto elemento analisado foi a forma como o conselho elabora suas decisões, quais sejam (Moção [...], [20--]):

- » **resolução**, documento normativo que contém um comando geral, visando à correta aplicação da lei, tem a mesma normatividade da lei e possui data e prazo;
- » **parecer**, documento enunciativo que certifica algo, atesta um fato ou emite opinião sobre assunto, sem se vincular ao seu enunciado, não possuindo força de lei;
- » **indicação**, documento por meio do qual os conselhos propõem medidas a serem tomadas pelo Executivo, não possuindo força de lei;
- » **moção**, proposta apresentada a uma assembleia para que ela se manifeste sobre uma questão, incidente ou ato de interesse comum, que exprime o seu pensamento ou vontade, como moção de apoio, de solidariedade, de desconfiança etc.

Nos nove conselhos, foram localizadas as formas de manifestação mencionadas acima. O CMS, o CMAS e o COMAM são os únicos que atuam, na maior parte das deliberações, por meio de resoluções. Em relação ao COMAM, foram localizadas quatro resoluções, mas não há na lei de criação do conselho, tampouco em seu regimento interno, menção às resoluções.

Em relação ao CME, este atua com base em pareceres que, em tese, não possuem força de lei. No entanto, no caso específico do CME, os pareceres buscam autorizar o funcionamento e credenciar escolas. Desse modo, uma escola só estará autorizada pelo Poder Executivo Municipal se o conselho emitir o parecer. Por esse motivo, os pareceres são vinculantes. Em relação aos demais conselhos (CMC, CMDUA, COMATHAB, COMJUS e COMTU), destaca-se que, em sua maior parte, predominam resoluções e pareceres. Entretanto, os documentos não foram localizados, por esse motivo não é possível realizar as respectivas análises.

O último elemento que contribui para a caracterização dos conselhos é a presença (ou não) no organograma das respectivas secretarias. Dos nove conselhos analisados, dois estão no organograma da secretaria: o CMS e o CMDUA. Os demais não estão presentes nos organogramas. Assim, uma das características dos conselhos é a autonomia em relação à Secretaria Municipal.

Na literatura, quase não há estudos que busquem caracterizar os conselhos, pois eles possuem características distintas. De modo geral, as pesquisas partem do conselho como algo dado – ou seja, como um conceito já existente e conhecido por todos, uma espécie de senso comum, por isso não trazem uma definição – e da premissa central de que eles são mecanismos de participação ou que não conseguem efetivar a participação. Constatou-se, neste estudo, que os conselhos estão mais relacionados ao controle social do que à participação, pois deliberam sobre demandas que chegam prontas na pauta, para votação do conselho. Há uma participação dos visitantes, mas estes não têm direito a voto. Nesse caso, os conselhos são mecanismos de controle social, caracterizados por uma ideia forte de participação, estando mais no plano da representação do que da participação.

Foi possível observar que os conselhos possuem como principais características a manifestação através de resoluções, a

escolha dos representantes por indicação, a aprovação da legislação de funcionamento (regimento interno) por Resolução do Conselho, a paridade e a autonomia em relação ao organograma das respectivas secretarias.

Além da caracterização dos conselhos, foi realizado um mapeamento a respeito das notícias divulgadas pela mídia sobre eles, visando encontrar elementos que versem sobre o que foi deliberado lá. Entretanto, sabe-se que a mídia também é um ator no processo de formação de opinião pública, e, por esse motivo, a mídia não detém o *santo graal*, podendo a descrição que os veículos fazem estar filtrada pela linha editorial do veículo de comunicação. Portanto, parte-se da afirmação de que os meios de comunicação não são canais neutros que registram uma realidade que lhes é externa, mas também não são intrusos que perturbam a realidade política. Eles podem ser identificados como agentes políticos plenos, com poder para reorganização do jogo político (Miguel, 2002).

Para coletar as informações sobre os conselhos municipais de Porto Alegre, foi realizada uma busca no Google utilizando os termos “conselho”, “municipal” e “Porto Alegre”. A pesquisa foi filtrada para abranger o período de 2017 a 2019. Todos os resultados que surgiram e se referiam aos conselhos foram selecionados e analisados detalhadamente.

As empresas que publicaram as reportagens foram: Zero Hora, Sul 21, G1, Correio do Povo, Diário Gaúcho, Brasil 247, Brasil de Fato, Extra Classe, Jornal do Comércio e Agência Brasil. Houve predominância de alguns veículos de comunicação, como Zero Hora e Sul 21, mas também houve outros veículos de comunicação que publicaram reportagens relacionadas aos conselhos. Em relação ao mapeamento, foi possível observar o seguinte:

- » **Zero Hora** – posicionamento contrário aos conselhos, haja vista que algumas edições tratavam as greves, por exemplo,

como algo negativo, ou enfatizavam informações sobre momentos em que determinada verba para uma política pública não chegou por não ser aprovada pelo conselho, ou, ainda, enaltecendo a necessidade de terceirizações;

- » **Sul 21** – posicionamento a favor da participação e dos conselhos, pois as matérias publicadas traziam denúncias em relação às ações do Poder Executivo Municipal que eram contrárias aos conselhos, havia matérias enaltecendo a participação e valorizando ferramentas como o OP;
- » **Correio do Povo** – posicionamento mais neutro, buscou trazer os dados sem transparecer opinião, entretanto, como foram poucas notícias, não se pode generalizar;
- » **Brasil 247** – posicionamento alinhado a governos populares e favorável aos conselhos;
- » **Brasil de Fato** – posicionamento alinhado a governos populares e favorável aos conselhos.

Em relação às reportagens, foi observado que, na gestão que se iniciou em 2017, houve uma ênfase na terceirização dos serviços públicos, através de leis e decretos que permitiam a prestação desses serviços por entidades de direito privado, o que aconteceu com maior ênfase na educação. Houve notícias sobre a realização de parcerias com instituições privadas sem a consulta aos conselhos, ou tendo a reprovação dos conselhos (Cunha, 2018) e a suspensão de modalidades de ensino em escolas, sem aprovação do conselho (Sgarbossa, 2019). Também foi observada a deliberação sobre temáticas relevantes da educação, como a educação dos filhos em casa, reprovada pelo conselho e julgada ilegal pelo STF (Agência Brasil, 2018). Também há registros da mídia alegando situações em que o Poder Executivo desrespeitou as decisões dos conselhos. O caso de parcerias com entidades privadas é um exemplo (Correio do Povo, 2019; Farina, 2018; Fleck, 2018; Fórum Municipal dos Conselhos da Cidade, 2017).

Assim, o que pode ser evidenciado a respeito das reportagens é que, por mais que eles atuem por meio de resoluções e pareceres, sendo as primeiras vinculantes, muitas vezes suas deliberações são ignoradas pelo Poder Executivo, que acaba fazendo o que considera a melhor alternativa, sem considerar o conselho. Desse modo, apesar de alguns elementos que apresentam avanços caracterizarem os conselhos, na prática ainda há muito a avançar.

4. Conselhos municipais: em busca de uma caracterização

Os conselhos de Porto Alegre podem ser caracterizados por: legislação de funcionamento aprovada por resolução do conselho; escolha dos representantes por indicação; manifestação através de resoluções e/ou pareceres; e autonomia em relação ao organograma das secretarias municipais. Eles estão no campo do controle social e deliberam (em graus variados) em relação a políticas públicas distintas e elaboram resoluções e pareceres, sendo a escolha dos representantes por indicação, havendo paridade entre Estado e Sociedade Civil.

Entretanto, a falta de documentos de alguns conselhos impossibilitou análise mais detalhada. Caso fossem localizadas as resoluções e outros documentos de todos os conselhos, isso poderia ter influenciado os resultados. A questão dos documentos é problemática, pois os conselhos são instituições públicas. Por isso eles só cumprem sua função se sua atividade vem para a esfera pública, é divulgada e debatida. Caso contrário, são praticamente inócuos.

Por fim, fica uma reflexão e possível hipótese para estudos futuros: ao invés de o Poder Executivo Municipal vincular suas ações aos conselhos, poderia ser afirmado que acontece o contrário – os conselhos, por meio de suas indicações, acabam por elaborar decisões que vão ao encontro do Poder Executivo Municipal, em detrimento da Sociedade Civil?

Em relação às limitações deste estudo, também há algumas teóricas, como a falta de uma categoria sobre os graus de participação dos conselhos, mais especificamente no contexto latino-americano. Outra debilidade é a impossibilidade de realização de entrevistas. Além disso, não foram encontrados estudos a respeito da gestão anterior ao ano de 2017, apenas dos governos até a gestão de 2012. Essa pesquisa poderia ter analisado a gestão 2013-2016, haja vista que a coleta de dados foi finalizada antes do fim da gestão, em virtude da possível influência da pandemia da Covid-19 na participação popular.

Este estudo propõe como agenda de pesquisa a criação de uma categoria de análise para entender as especificidades da participação na América Latina. Isso pode ser elaborado à luz de um mapeamento de estudos sobre os conselhos no caso brasileiro, tendo como subsídio a caracterização dos conselhos deste trabalho.

Referências

- AGÊNCIA BRASIL. Supremo julga nesta quinta se pais podem educar filhos em casa. **Diário Online**, 29 ago. 2018. Disponível em: <https://diarionline.com.br/?s=noticia&id=104736>. Acesso em: 27 jul. 2023.
- ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, jun. 2008.
- BEZERRA, C. P. Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores (1980-2016). **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 100, São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092019000200511&script=sci_arttext. Acesso em: 21 jul. 2023.
- BICCA, R. D.; GONZÁLEZ, R. S. Efetivação de direitos, cultura política e participação: possibilidades e limites do exercício controle social no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre. In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 10., 2015, Santa Cruz do Sul. **Anais** [...]. Santo Cruz do Sul: UNISC, 2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 out. 2013.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, DF: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2012.

CARRION, R. M.; COSTA, P. A. Governança democrática, participação e solidariedade: entre a retórica e a práxis. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA, 27., 2009. **Anais** [...]. 2009. Disponível em: <http://cdsa.aacademica.org/000-062/950.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2023.

CORREIO DO POVO. Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre rejeita terceirização de postos. **Correio do Povo**, 10 maio 2019. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/Conselho-municipal-de-sa%C3%BAde-de-porto-alegre-rejeita-terceiriza%C3%A7%C3%A3o-de-postos-1.338275>. Acesso em: 27 jul. 2023.

CÓRTES, S. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de Conselhos municipais de políticas públicas. **Revista Educar**, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/er/n25/n25a10.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2023.

CUNHA, A. Prefeitura de Porto Alegre faz primeira parceria com escola privada de Ensino Fundamental; saiba como funciona. **Gaúcha ZH**, 19 fev. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/02/prefeitura-de-porto-alegre-faz-primeira-parceria-com-escola-privada-de-ensino-fundamental-saiba-como-funciona-cjds2y7am02j101rvhpzklnzs.html>. Acesso em: 27 jul. 2023.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, 2004.

DAHL, R. A. **Poliarquia:** Participação e Oposição. São Paulo: Editora USP, 1997.

DAHL, R. A. **Um prefácio à teoria democrática.** Trad. Ruy Jugnmann. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

FARINA, J. Novo valor da passagem de ônibus de Porto Alegre será decidido amanhã. **Gaúcha ZH**, 08 mar. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/03/novo-valor-da-passagem-de-onibus-de-porto-alegre-sera-decidido-amanha-cejina0dx019e01p4q7yg62u6.html>. Acesso em: 28 nov. 2023.

FEDOZZI, L. J. Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 236-271, 1998.

FEDOZZI, L. J. MARTINS, A. L. B. Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Revista Lua Nova**, n. 95, p. 181-223, 2015. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/68c1/1f36b0860549adf9ddb6f9908cf4026144c.pdf>. Acessado em 20 jul. 2023.

FERNANDES, A. S. A. Conselhos Municipais: participação, efetividade e institucionalização – a influência do contexto político na dinâmica dos Conselhos – os casos de Porto Alegre e Salvador. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 3, p. 438-452, 2010.

FLECK, G. Em parceria com a Bayer, MP ofertará a jovens abrigadas contraceptivo reprovado por Comissão do SUS. **Sul 21**, 20 jul. 2018. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2018/07/em-parceria-com-a-bayer-mp-ofertara-a-jovens-abrigadas-contraceptivo-reprovado-por-comissao-do-sus/>. Acesso em: 27 jul. 2023.

FÓRUM MUNICIPAL DOS CONSELHOS DA CIDADE. O desmonte do controle social e da gestão democrática em Porto Alegre. **Sul 21**, 02 set. 2017. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2017/09/o-desmonte-do-controle-social-e-da-gestao-democratica-em-porto-alegre-do-forum-municipal-dos-Conselhos-da-cidade/>. Acesso em: 27 jul. 2020.

HABERMAS, J. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Templo Brasileiro, 1997.

MOÇÃO: proposta apresentada a uma assembleia, sobre determinado assunto, para que seja discutida e votada. **Jus Brasil**, [20--]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/291855/mocao#:~:text=Proposta%20apresentada%20a%20uma%20assembl%C3%A9ia,de%20solidariedade%2C%20de%20desconfian%C3%A7a%20etc>. Acesso em: 08 dez. 2023.

LOUREIRO DOS SANTOS, S. **Participação (?) nos Conselhos Municipais de Políticas Públicas:** uma análise da experiência de Porto Alegre. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

MIGUEL, L. F. Os meios de comunicação e a prática política. **Revista Lua Nova**, n. 55-59, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a07n5556.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

NUNES, L. N. **Modelos de democracia implementados em Porto Alegre:** experiências de governança e participação cidadã. 2009. 112 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 248, de 1991.** Cria o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1991. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/leiCME.pdf. Acesso em: 03 jul. 2023.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 277, de 1992.** Dispõe sobre o Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1992. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMS/usu_doc/lei_complementar_277_de_20-05-1992_com_alteracoes.pdf. Acesso em: 03 jul. 2023.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 337, de 1995.** Cria o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995a. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/lei_complementar_337_COMATHAB.doc. Acesso em: 03 jul. 2023.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 352, de 1995.** Dispõe sobre a política de assistência social no Município [...]. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995b. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMAS/usu_doc/leicomplementar352comtodasalteracoes.pdf. Acesso em: 03 jul. 2023.

PORTO ALEGRE. **Regimento Interno do CMAS.** Dispõe sobre as competências do Conselho, sua composição, seu funcionamento e atribuições. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1997a. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMAS/usu_doc/Regimento_interno.pdf. Acesso em: 03 jul. 2023.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 399, de 1997.** Cria o Conselho Municipal de Cultura (CMC) [...]. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1997b. Disponível em: http://snc.cultura.gov.br/media/Regimentos/LEI_COMPLEMENTAR_N%C2%BA_399_de_14_de_janeiro_de_1997.pdf. Acesso em: 03 jul. 2023.

PORTO ALEGRE. **Lei complementar nº 434, de 1999.** Dispõe sobre o Desenvolvimento Urbano no município de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre: 1999a. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/pddua_-_texto_alterado_ate_lc_667_final_revisado_teresinha.pdf. Acesso em: 03 jul. 2023.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 12.403, de 1999. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Cultura. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999b. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000012778.DOCN.&l=20&u=/netahhtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em: 03 jul. 2023.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 12.405, de 1999. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999c. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000012780.DOCN.&l=20&u=/netahhtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em: 03 jul. 2023.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 20.458, de 13 de Janeiro de 2020. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM). Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2020. Disponível em: http://iproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smam/usu_doc/decreto_20.458.pdf. Acesso em: 03 jul. 2023.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 563, de 2007. Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Direitos do Consumidor – Condecon. Prefeitura Municipal de Porto Alegre: 30 jan. 2007a. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000028964.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em: 03 jul. 2023.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 577, de 2007. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Prefeitura Municipal de Porto Alegre: 16 out. 2007b. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000029338.DOCN.&l=20&u=/netahhtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em: 03 jul. 2023.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 580, de 2007. Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre: 12 nov. 2007c.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 585, de 2007. Institui o Conselho Municipal da Juventude – CMJ. Prefeitura Municipal de Porto Alegre: 28 dez. 2007d.

PORTO ALEGRE. Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre: 20 out. 2008. Disponível em: http://iproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMS/usu_doc/Regimentointerno.pdf. Acesso em: 03 jul. 2023.

PORTO ALEGRE. Região Sul do OP escolhe habitação como prioridade. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 14 ago. 2015. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default>.

php?p_noticia=179866®IAO+SUL+DO+OP+ESCOLHE+HABITA
CAO+COMO+PRIORIDADE. Acesso em: 03 jul. 2023.

RÁDIO GUAÍBA. Após fim do Imesf, Prefeitura protocola projeto que cria 864 cargos de agentes de saúde. **Correio do Povo**, 23 jul. 2019. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/ap%C3%B3s-fim-do-imesf-prefeitura-protocola-projeto-que-cria-864-cargos-de-agentes-de-sa%C3%A7ade-1.377197>. Acesso em: 03 jul. 2023.

SARTORI, G. **Teoria da Democracia Revisitada**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987.

SCAVO, D. G. Uma análise crítica da relação entre liberalismo e democracia – Entrevista com Domenico Losurdo. **Revista Crítica Marxista**, n. 39, p. 173-183, 11 set. 2014. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/entrevista2015_11_09_16_38_4563.pdf. Acesso em: 03 jul. 2023.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SGARBOSSA, M. Acabar com Ensino Médio é a nova briga de Marchezan. **Sul 21**, 18 jun. 2019. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniao-publica/2019/06/acabar-com-ensino-medio-e-a-nova-briga-de-marchezan-por-marcelo-sgarbossa/>. Acesso em: 03 jul. 2023.

SIQUEIRA, Lucimar Fátima. **Democracia e cidade**: Da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre. 2019. 242 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/204599>. Acesso em: 14 fev. 2022

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VENÂNCIO, Caio. “Em 25 anos, Orçamento Participativo se espalhou pelo mundo e rompeu lógica clientelista da política”. **Sul 21**, Porto Alegre, 13 set. 2014. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/areazero/2014/09/em-25-anos-orcamento-participativo-se-espalhou-pelo-mundo-e-rompeu-logica-clientelista-da-politica/>. Acesso em: 10 ago. 2023.

VOLPATO DUTRA, D. J. Da função da sociedade civil em Hegel y Habermas. **Utopía y Praxis Latinoamericana**, v. 11, n. 35, 2006. Disponível em: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162006000400004. Acesso em: 03 jul. 2023.

COMO CONGRESSISTAS DO PT, PSDB, PMDB E PFL/DEM FORAM CLASSIFICADOS NOS LEVANTAMENTOS DO DIAP (1995-2010)³

Maikio Guimarães⁴

Considerações iniciais

O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) organiza e divulga a lista dos “Cabeças” do Congresso Nacional desde 1994⁵. A pesquisa revela anualmente quem são os cem deputados federais e senadores mais influentes. Cada membro da elite do Legislativo pode ser classificado como debatedor, articulador/organizador, formulador, formador de opinião ou negociador⁶. Até o fim deste capítulo, será revelado como os congressistas do PT, PSDB, PMDB e PFL/DEM⁷ que apareceram nos levantamentos DIAP, entre 1995 e 2010, foram classificados.

O recorte temporal do estudo coincide com as passagens de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e Luiz Inácio Lula da Silva Lula (PT) pela presidência da República. O período se destaca pela polarização entre PSDB e PT na política nacional (Ribeiro; D'Araujo, 2019). A ideia inicial foi analisar apenas as classificações recebidas pelos integrantes do PSDB e do PT. Com

³ O texto é um fragmento da tese *Que élite é essa? uma análise sobre os congressistas do PT, PSDB, PMDB E PFL/DEM nos levantamentos do DIAP (1995/2010)*, de Maikio Guimarães. A pesquisa foi desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUCRS.

⁴ Jornalista e Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: maikiobg1984@gmail.com

⁵ Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela concessão de bolsa de doutorado, que propiciou a realização da pesquisa a qual originou este capítulo.

⁶ Cada uma das categorias será apresentada de maneira detalhada até o fim do capítulo.

⁷ Em 2007, o PFL passou a ser chamado DEM, abreviação de Democratas. Por uma questão de clareza, ao longo de todo o capítulo, as duas siglas vão aparecer sempre juntas.

o tempo, ficou evidente que o trabalho só estaria completo se fossem incluídos os dados dos “Cabeças” vinculados ao PMDB e ao PFL/DEM; este, como ressalta Ribeiro (2014), passou de legenda governista (1995-2002) a partido de oposição (2003-2010); enquanto aquele foi fundamental na base de sustentação dos governos FHC e Lula (Mucinhato, 2019). Como será demonstrado, as quatro legendas, no período analisado, foram protagonistas no Congresso e nas listas do departamento.

DIAP e a publicação *Os “Cabeças” do Congresso Nacional*

Em 1968, o advogado trabalhista Ulisses Riedel de Resende foi convidado pelo governo dos Estados Unidos a conhecer, junto com outros profissionais brasileiros, a atuação sindical desse país. O grupo visitou a American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), em Washington. Dois departamentos, segundo Costa (2016), chamaram a atenção de Resende: o encarregado de obter recursos para o financiamento de campanhas e o Departamento Legislativo, que elaborava projetos de leis, enviava ao Congresso e acompanhava, através de lobistas, o andamento das propostas.

Após a visita, o advogado teve a ideia de criar uma entidade semelhante no Brasil. O empecilho estava no regime militar, que esvaziou a competência legislativa do Congresso. Nesse cenário, a criação de uma organização parecida com a AFL-CIO teria pouca eficácia. O projeto foi engavetado por alguns anos (Costa, 2016). Durante o I Congresso Nacional de Estivadores, Portuários, Marítimos, Fluviais, Aeroviários, Aeronautas e Pescadores, em agosto de 1981, foi aprovada a criação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP). A proposta era de um órgão “suprapartidário, desvinculado de qualquer corrente ideológica, partidária ou religiosa, mas comprometido com a defesa dos trabalhadores e comprometido em

bem informá-los e também aos parlamentares” (Oliveira, 2005, p. 222).

O DIAP foi fundado oficialmente em 19 de dezembro de 1983. O departamento tem como propósito garantir que as reivindicações da classe trabalhadora sejam transformadas em leis. O órgão foi criado para influenciar as decisões dos congressistas. A direção da entidade afirma não exercer qualquer tipo de patrulhamento ideológico. O foco do trabalho é manter a sociedade e os sindicatos informados sobre os projetos em tramitação no Congresso e a atuação dos deputados federais e senadores.

Em março de 1994, o DIAP lançou a primeira edição do livreto *Os “Cabeças” do Congresso Nacional*. Com a iniciativa, o departamento revela quais são os deputados federais e senadores que “exercem real influência no processo decisório no Congresso Nacional” (Queiroz, 1994, p. 2). Em cada ano, são selecionados os cem congressistas mais influentes. Os escolhidos são agrupados em uma das cinco categorias.

a) Debatedores:

São parlamentares ativos, atentos aos acontecimentos e principalmente com grande senso de oportunidade e capacidade de repercutir, seja no plenário ou na imprensa, os fatos políticos gerados dentro ou fora do Congresso. São, por essência, parlamentares extrovertidos, que procuram ocupar espaços e explorar os assuntos que possam ser notícia (Queiroz, 1994, p. 3).

b) Articuladores/organizadores:

São parlamentares com excelente trânsito nas diversas correntes políticas, cuja facilidade de interpretar o pensamento da maioria os credencia a ordenar e criar as condições para o consenso. Muitos deles exercem um poder invisível entre seus colegas de bancada, sem aparecer na imprensa ou nos debates de plenários e comissões. Como interlocutores dos líderes de opinião, encarregam-se de difundir e sustentar as decisões ou intenções dos formadores de opinião, formando uma massa de apoio à iniciativa dos dirigentes dos grupos políticos a que pertencem (Queiroz, 1994, p. 3).

c) Formuladores:

São os parlamentares que se dedicam à elaboração de textos com propostas para deliberação. Normalmente são juristas, economistas ou pessoas que se especializaram em determinada área, a ponto de formular sobre os temas que dominam. São, certamente, os parlamentares mais produtivos, embora tenham menos visibilidade que os debatedores (Queiroz, 1994, p. 3).

d) Formadores de opinião:

São parlamentares que, por sua respeitabilidade, credibilidade e prudência, são chamados a arbitrar conflitos ou conduzir negociações políticas de grande relevância. Normalmente, são deputados ou senadores experientes, com trânsito fácil entre as diversas correntes e segmentos representados no Congresso e visão abrangente dos problemas do País, cuja opinião sobre o assunto influencia fortemente a decisão dos demais parlamentares (Queiroz, 1994 p. 3).

e) Negociadores:

Em geral líderes ou vice-líderes partidários, os negociadores são aqueles parlamentares que, investidos de autoridade para firmar e honrar compromissos, sentam-se à mesa de negociação respaldados para tomar decisões (Queiroz, 1994, p. 3).

Cada deputado federal ou senador apontado como “Cabeça” do DIAP recebe uma classificação principal. Nada impede, no entanto, que o congressista possa receber uma classificação secundária. O responsável pelo levantamento explica que

[...] a ideia da série partiu da premissa de que a disputa política é assimétrica, isto é, alguns atores são mais poderosos que outros, daí a necessidade de identificá-los. Poderoso aqui é entendido como alguém hábil, experiente, especializado, ou que detém recursos – materiais, econômicos, organizacionais, humanos, técnicos, partidários, ideológicos ou regionais – e capacidade de convertê-los em poder e, portanto, em liderança (Queiroz, 2014, p. 9).

De cada congressista, a equipe do DIAP faz um levantamento de pronunciamentos, apresentação de projetos, votações,

intervenções nos debates do Legislativo, frequência com que é citado na imprensa, temas preferenciais, cargos públicos exercidos, relatorias de matérias relevantes, forças ou grupos políticos que faça parte. Também é realizado um exame dos perfis político e ideológico (Queiroz, 1994). A classificação, segundo o DIAP, tem como objetivo “evidenciar as habilidades dos parlamentares que influenciam, decidem e sustentam as decisões no Poder Legislativo” (Queiroz, 1994, p. 2).

PT, PSDB, PMDB E PFL/DEM nos levantamentos do DIAP

Os grandes, médios e pequenos partidos brasileiros disputam, periodicamente, as 513 vagas disponíveis na Câmara dos Deputados e um ou dois terços das 81 cadeiras no Senado. No início de cada legislatura, os 594 espaços de poder no Congresso são ocupados pelas diversas forças políticas do país. Tendo como referência as legislaturas iniciadas em 1995, 1999, 2003 e 2007, os membros das principais legendas do país procuraram preencher, como pode ser conferido na Tabela 1, cada uma das 2.376 vagas disponíveis no Congresso entre 1995 e 2010.

Tabela 1 – Vagas ocupadas no Congresso Nacional

Partidos	Vagas	%
PMDB	440	18,5%
PFL/DEM	409	17,2%
PSDB	344	14,5%
PT	320	13,5%
Outros partidos	863	36,3%
Total:	2376	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados da Câmara dos Deputados e Senado Federal ([20--]).

Estiveram em disputa 1.600 posições como “Cabeça” do Congresso Nacional entre 1995 e 2010. A análise dos espaços ocupados por PMDB, PFL/DEM, PSDB e PT nos levantamentos revela uma concentração de poder ainda maior nas mãos dos

integrantes dessas agremiações. Como pode ser observado na Tabela 2, os membros das quatro legendas ocuparam 70% das vagas na elite do Legislativo.

Tabela 2 – Posições ocupadas nas listas do DIAP

Partidos	Posições	%
PT	347	21,6%
PFL/DEM	265	16,6%
PMDB	262	16,4%
PSDB	254	15,9%
Outros partidos ⁸	472	29,5%
Total:	1600	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do DIAP⁹.

Como apresentado, em 16 anos, deputados federais e senadores ocuparam 1.600 posições nas listas do DIAP. Não foram, no entanto, apontados como “Cabeças” 1.600 parlamentares diferentes. Como pode ser conferido na Tabela 3, o universo é composto por apenas 241 congressistas do PT, PSDB, PMDB e PFL/DEM¹⁰. Muitos aparecem nas listas do departamento duas, três, quatro ou mais vezes.

Tabela 3 – Número de “Cabeças” nas listas do DIAP

Partidos	“Cabeças”	%
PT	68	28,2%
PSDB	61	25,3%
PMDB	59	24,5%
PFL/DEM	53	22,0%
Total:	241	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do DIAP.

⁸ PSB, PCdoB, PDT, PTB, PPS, PL, PSOL, PP, PV, PR, PSC e políticos sem partido.

⁹ Nas tabelas, utilizei os dados nas pesquisas do DIAP no período analisado (1995/2010). Nas referências, constam como Queiroz (anos de 1995 a 2010).

¹⁰ Também integram esse universo restrito 117 deputados federais e senadores que, entre 1995 e 2010, estiveram vinculados a “outros partidos”. Como a análise dos “Cabeças” das demais legendas não faz parte do escopo deste trabalho, esse número não será levado em consideração.

Nas Tabelas 4 e 5, a análise estará concentrada nas informações sobre o grupo de 241 integrantes da elite do Congresso. Na hora de organizar as informações, surgiu uma dúvida sobre como lidar com os casos dos parlamentares que mudaram de partido entre 1995 e 2010. Foi definido que os políticos que trocaram de legenda no período analisado vão aparecer na contagem mais de uma vez. Em 1995, 1996 e 1997, o deputado federal Alberto Goldman foi apontado como “Cabeça”. Na época, o político estava filiado ao PMDB. Por essa razão, ele é um dos 59 congressistas do PMDB. Em 1998, Goldman voltou a ser listado pelo departamento como um membro do escol do Legislativo. Ele já tinha trocado o PMDB pelo PSDB. Sendo assim, o deputado federal também foi contabilizado como um dos 61 congressistas tucanos. A mesma regra foi adotada para parlamentares que entraram no PT, PMDB e PFL/DEM.

Sudeste, Nordeste e Sul são as três regiões brasileiras de onde mais saíram congressistas citados nas listas do DIAP entre 1995 e 2010¹¹ (Tabela 4). A explicação desse fenômeno está na origem e atuação dos quatro partidos com mais “Cabeças” do Congresso Nacional. O PT fincou raízes em território paulista. Em 1988, a petista Luiza Erundina¹² surpreendeu o país ao ser eleita prefeita de São Paulo. Eduardo Suplicy¹³ se tornou o primeiro senador eleito pelo partido em 1990. Ele foi escolhido para representar o estado de São Paulo. Outros personagens importantes do petismo, como José Dirceu, Lula e José Genoino, construíram suas carreiras na região. A geração de políticos que fundou o PSDB e dominou os rumos do partido nos anos seguintes também saiu de São Paulo.

¹¹ Foi levada em consideração a região que o político representa, não a em que nasceu.

¹² LUIZA ERUNDINA. In: Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, 2021. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luisa-erundina-de-sousa>. Acesso em: 20 nov. 2020.

¹³ EDUARDO SUPLICY. In: Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, 2021. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/eduardo-matarazzo-suplicy>. Acesso em: 20 nov. 2020.

Tabela 4 – Regiões dos 241 “Cabeças” do DIAP

Região	PT	PSDB	PMDB	PFL/DEM	Total	%
Norte	3	3	9	6	21	8,7%
Nordeste	14	15	17	21	67	27,8%
Centro-Oeste	5	5	4	7	21	8,7%
Sudeste	32	33	14	12	91	37,8%
Sul	14	5	15	7	41	17,0%
Total:	68	61	59	53	241	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do DIAP.

A maior parte dos 59 congressistas do PMDB classificados como “Cabeças” saiu das regiões Nordeste, Sul e Sudeste. Após a redemocratização, o partido fincou raízes em estados como Maranhão, Pernambuco e Paraíba. No Rio Grande do Sul, a legenda se consolidou como uma das principais forças. Até 2010, a agremiação tinha governado o território gaúcho três vezes¹⁴. Chegou a ocupar duas das três vagas do RS no Senado em determinados momentos¹⁵. A legenda costuma ter bancadas numerosas na Assembleia Legislativa e contar com um número expressivo de prefeitos.

Na Região Sul, o PMDB também é representativo nos estados de Santa Catarina e Paraná. O partido foi uma das maiores forças políticas de São Paulo durante a década de 1980 e a primeira metade da década de 1990. O crescimento do PSDB e as denúncias de corrupção contra o peemedebista Orestes Quérzia enfraqueceram a legenda no estado.

No PFL/DEM, o protagonismo do Nordeste é bem pronunciado. Quase 40% dos integrantes do partido nas listas do DIAP eram da região. Marco Maciel, um dos principais dirigentes da agremiação, era de Pernambuco. Construiu a carreira política no estado. Foi vice-presidente da República. A família

¹⁴ Pedro Simon (1987/1990), Antônio Britto (1995/1998) e Germano Rigotto (2003/2006) foram os integrantes do PMDB que governaram o Rio Grande do Sul até 2010. Com a vitória de José Ivo Sartori, o partido voltou a comandar o estado em 2015.

¹⁵ Pedro Simon e José Fogaça representaram o PMDB gaúcho no Senado durante a década de 1990.

Maia, de importante atuação na política do Rio Grande do Norte, também tem uma longa trajetória no partido.

Conforme os dados expostos na Tabela 5, todos os estados brasileiros tiveram algum representante nos levantamentos do DIAP entre 1995 e 2010¹⁶. São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais ficaram no topo da lista. Fenômeno também explicado pelo histórico de PT, PSDB, PMDB e PFL/DEM. Após a redemocratização, o Rio Grande do Sul foi outra base importante do Partido dos Trabalhadores. Os petistas governaram a capital gaúcha ao longo de quatro mandatos (1989-2004). Até 2010, a agremiação tinha comandado o estado uma vez¹⁷.

Tabela 5 – Estados dos 241 “Cabeças” do DIAP

Estado	PT	PSDB	PMDB	PFL/DEM	Total	%
São Paulo	19	18	8	6	51	21,4%
Rio de Janeiro	6	6	2	2	16	6,6%
Minas Gerais	6	8	3	3	20	8,3%
Espírito Santo	1	1	1	1	4	1,7%
Paraná	2	3	4	1	10	4,1%
Rio Grande do Sul	9	2	9	2	22	9,2%
Santa Catarina	3	0	2	4	9	3,7%
Distrito Federal	4	1	1	2	8	3,3%
Goiás	0	2	2	3	7	2,9%
Mato Grosso	0	2	0	1	3	1,2%
Mato Grosso do Sul	1	0	1	1	3	1,2%
Pernambuco	4	2	3	6	15	6,2%
Alagoas	1	1	2	1	5	2,1%
Bahia	5	3	2	7	17	7,1%
Sergipe	2	0	0	0	2	0,8%
Paraíba	0	1	3	1	5	2,1%
Maranhão	0	1	1	1	3	1,2%
Ceará	1	6	3	0	10	4,1%
Rio Grande do Norte	0	1	3	2	6	2,5%
Amazonas	0	1	2	2	5	2,1%
Amapá	0	0	1	1	2	0,8%
Acre	2	0	1	0	3	1,2%

¹⁶ Foi considerado o estado que o político representa, não o em que nasceu.

¹⁷ Olívio Dutra governou o Rio Grande do Sul entre 1999 e 2002. Com Tarso Genro, o PT voltou a comandar o estado entre 2011 e 2014.

Estado	PT	PSDB	PMDB	PFL/DEM	Total	%
Pará	1	0	1	0	2	0,8%
Piauí	1	0	0	3	4	1,7%
Rondônia	0	0	2	0	2	0,8%
Roraima	0	1	1	2	4	1,7%
Tocantins	0	1	1	1	3	1,2%
Total:	68	61	59	53	241	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do DIAP.

André Singer (2012) demonstra que, a partir de 2005, o PT procurou se fortalecer no Nordeste. Se na Região Sul do país a força política do partido emergiu no Rio Grande do Sul, em solo nordestino, a presença da legenda foi mais espalhada. De qualquer forma, vale registrar o protagonismo do PT baiano, que em 2006 derrotou a poderosa máquina política de Antônio Carlos Magalhães na disputa pelo governo do estado.

Quase 30% dos “Cabeças” vinculados ao PSDB eram de São Paulo. Minas Gerais aparece como a segunda força (13%). Com o passar dos anos, os dois estados se consolidaram como as principais bases tucanas no país. Rio de Janeiro e Ceará aparecem na terceira posição. No Ceará, no início da década de 1990, Tasso Jereissati e Ciro Gomes estiveram na linha de frente da popularização do partido.

Os dados revelam mais uma diferença na presença dos pemedebistas na lista do DIAP. O Rio Grande do Sul foi o estado de onde saiu a maior parte dos integrantes do PMDB nas listas do departamento. Em 1988, por todo o país, políticos trocaram o partido pelo recém-fundado PSDB. Em solo gaúcho, a legenda não teve perdas significativas, um dos fatores que contribuíram para a manutenção da força da agremiação na região.

Quando é observado o número de congressistas do PFL/DEM nas listas do DIAP, fica evidente a força da Bahia. Antônio Carlos Magalhães é um personagem fundamental para explicar a representatividade da legenda em solo baiano. O político se filiou ao partido em 7 de janeiro de 1986. Levou o grupo políti-

co dele para a agremiação: o governador da Bahia, um senador, um ministro, nove deputados federais, quatorze deputados estaduais, mais de trezentos prefeitos, milhares de ex-prefeitos e outras lideranças de expressão política variada¹⁸.

Outra questão importante na compreensão da representatividade do partido no Nordeste tem relação com a força da legenda nos chamados grotões (municípios pequenos e pobres), regiões onde, como observa Singer (2012), o petismo avançaria a partir de 2005.

Classificações dos “Cabeças” do Congresso Nacional

Nas próximas páginas, será revelado como o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar classificou, entre 1995 e 2010, os “Cabeças” vinculados ao PT, PSDB, PMDB e PFL/DEM. Nesta parte serão consideradas as posições ocupadas pelos integrantes dos quatro partidos nas listas do DIAP ao longo de 16 anos¹⁹. Vale ressaltar que este trabalho levou em consideração apenas a classificação principal de cada deputado federal ou senador.

O Partido dos Trabalhadores foi a principal força política nos levantamentos do DIAP entre 1995 e 2010. Em onze oportunidades (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010), foi a agremiação que mais teve integrantes nas listas dos cem congressistas influentes. Obteve a segunda colocação em 1996, 1997, 1998 e 1999. Foi a quarta legenda com mais deputados e senadores na lista do DIAP uma vez (1995). Em 16 anos, os congressistas do partido ocuparam 347 posições nas listas do departamento.

¹⁸ ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES. In: Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, 2021. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/antonio-carlos-peixoto-de-magalhaes>. Acesso em: 19 dez. 2020.

¹⁹ Dados apresentados na Tabela 2.

Gráfico 1 – Número de “Cabeças” do PT em cada quadriênio



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do DIAP.

O Gráfico 1 demonstra a ascensão do PT nos levantamentos do DIAP. Os deputados federais e senadores petistas ocuparam 68 posições nas listas entre 1995 e 1998; 87 entre 1999 e 2002; 93 entre 2003 e 2006; e 99 entre 2007 e 2010.

Debatedor, segundo os dados da Tabela 6, foi a característica que se sobressaiu entre os petistas no período em que Fernando Henrique Cardoso presidiu o país (1995-2002). Durante a passagem do PSDB pelo comando do Brasil, o PT sempre apresentou um discurso forte contra a corrupção na vida pública. Os petistas procuraram colar na gestão tucana o rótulo de corrupta (Moritz, 2006).

Tabela 6 – Classificações dos “Cabeças” filiados ao PT

Categorias	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	Total	%
Debatedor	38	38	17	17	110	31,7%
Articulador/ Organizador	15	21	18	24	78	22,5%
Formulador	10	10	32	38	90	25,9%
Formadores de Opinião	5	5	7	8	25	7,2%
Negociador	0	13	19	12	44	12,7%
Total:	68	87	93	99	347	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do DIAP.

Foram denunciados casos de corrupção no Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e no Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), que socorreu bancos privados. No entanto, a medida que mais recebeu críticas durante a gestão de FHC foi a Emenda Constitucional que permitiu a reeleição do presidente da República, de governadores e de prefeitos. A oposição acusou o governo de ter subornado parlamentares para garantir a aprovação da proposta (Moritz, 2006).

A cobertura jornalística também é monitorada no esforço para definir quem são os “Cabeças” de cada ano. Ao longo da década de 1990, os petistas estabeleceram uma relação de cooperação com a imprensa²⁰. No período em que estiveram na oposição ao governo FHC, os integrantes do partido sempre souberam criar fatos políticos para garantir aparições nos jornais²¹. Esse é um dos tantos aspectos que explicam o êxito do PT na oposição e a presença de tantas classificações como debatedores.

No poder, mudou sensivelmente o perfil das classificações recebidas pelos petistas nas pesquisas do DIAP. Os formuladores e articuladores ganharam espaço. A alteração está em sintonia com o papel de destaque do PT na política nacional a partir de

²⁰ Essa relação simbiótica do PT com os jornalistas foi bem documentada durante a passagem de Fernando Collor (1990-1992) pela presidência da República. O repórter Mario Rosa, do *Jornal do Brasil*, foi ao gabinete do senador petista Eduardo Suplicy para utilizar o terminal de computador que dava acesso aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). O aparelho era de uso restrito do congressista. Ao cruzar as informações, Rosa constatou que um volume expressivo de recursos da Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi repassado a empresas da família da primeira-dama Rosane (Conti, 1999). Outra matéria que ajudou na derrocada de Collor foi publicada pela *Veja*. Um integrante do Ministério Público de Alagoas repassou à revista cópias das declarações do Imposto de Renda de Paulo César Farias (PC Farias). Como os documentos foram obtidos de forma ilegal, a publicação precisaria que um congressista anexasse as informações em um pedido de investigação. Dessa forma, as declarações se transformariam em informação pública, viabilizando a divulgação. O deputado federal José Dirceu aceitou o arranjo. A reportagem comprovou que o tesoureiro de Collor tinha posses incompatíveis com a renda declarada (Conti, 1999).

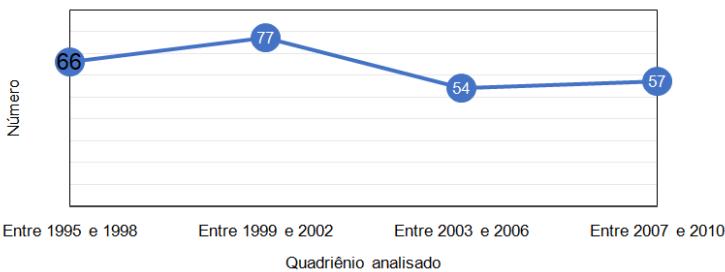
²¹ A relação dos petistas com a imprensa mudou sensivelmente a partir de 2003. No início do primeiro mandato de Lula como presidente da República, o governo tentou criar uma legislação específica para regular a atividade jornalística. A medida foi abandonada diante da repercussão negativa. Nos anos seguintes, os integrantes dos governos Lula/Dilma e os militantes petistas passaram a chamar os jornalistas que atuam em grandes veículos de comunicação de membros do Partido da Imprensa Golpista (PIG).

2003. Com a chegada da legenda ao comando do país, os congressistas do partido passaram a ter a missão de implementar a agenda defendida pela agremiação e garantir a aprovação das propostas de interesse do governo. Situações que explicam uma dedicação maior dos deputados federais e senadores petistas à redação de projetos de lei e articulação política.

Nos 16 anos analisados neste trabalho, o PSDB ficou em primeiro lugar no número de integrantes apontados como “Cabeças” do DIAP apenas em 1999. Foi o segundo colocado em três oportunidades (2000, 2001 e 2002). Ficou em terceiro outras sete vezes (1995, 2004, 2005, 2007, 2008, 2009 e 2010). Foi a quarta força nos levantamentos em cinco anos (1996, 1997, 1998, 2003 e 2006). Apesar dos altos e baixos, o partido ocupou 254 posições nas listas do departamento.

De acordo com os dados do Gráfico 2, no primeiro quadriénio, a legenda teve 66 congressistas nas listas do DIAP. O melhor momento do PSDB foi durante o segundo mandato de FHC (1999-2002). Os tucanos tiveram 77 “Cabeças” no período. O partido perdeu espaço nos oito anos seguintes. Entre 2003 e 2006, caiu para 54 o número de congressistas do PSDB nos relatórios. O partido teve, no último quadriênio, 57 deputados federais e senadores nos levantamentos do departamento.

Gráfico 2 – Número de “Cabeças” do PSDB em cada quadriénio



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do DIAP.

Nos dois primeiros quadriênios (1995-2002), conforme pode ser conferido na Tabela 7, a equipe do DIAP classificou os tucanos mais vezes como articuladores/organizadores e formuladores. Os dados são coerentes com o papel do PSDB na época. Os congressistas vinculados ao partido precisavam apresentar propostas e fazer as articulações necessárias para que os projetos de interesse do governo FHC fossem aprovados. Debatedor aparece apenas como terceira classificação mais recebida pelos deputados federais e senadores do PSDB no período em que o partido esteve no comando do país. A legenda do presidente da República deveria estar dedicada à defesa da gestão. Situação difícil sem o empenho devido nos debates. As cinco categorias do DIAP valorizam facetas distintas da atuação no Congresso. De todas elas, o debatedor é a figura de maior visibilidade. São os congressistas que darão o tom das narrativas. Serão procurados pela imprensa. Vão chegar à opinião pública.

Tabela 7 – Classificações dos “Cabeças” filiados ao PSDB

Categorias	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	%
Debatedor	11	9	23	21	25,2%
Articulador/ Organizador	38	26	21	24	42,9%
Formulador	14	32	9	8	24,8%
Formadores de Opinião	3	0	0	0	1,2%
Negociador	0	10	1	4	5,9%
Total:	66	77	54	57	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do DIAP.

Com poucos parlamentares dados à refrega, o PSDB facilitou a atuação oposicionista do PT. A falta de empenho na defesa do governo pode ser apontada, entre outros fatores, pela queda da popularidade de Fernando Henrique Cardoso. O político deixou a presidência, em 2002, com 26% de aprovação (Rodrigues, 2010, p. 2).

No primeiro quadriênio, só o senador José Serra (em 1996 e 1997) e o deputado Alberto Goldman (em 1998) foram apontados como formadores de opinião. Nenhum congressista vinculado ao PSDB foi classificado nessa categoria nos 12 anos seguintes, sinal de que, no entendimento do DIAP, os tucanos não tinham mais nenhum integrante no Congresso com capacidade suficiente para influenciar ou servir de referência aos demais parlamentares.

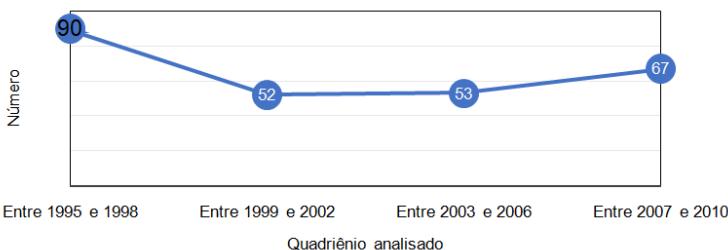
Na oposição ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com morosidade, os tucanos se adaptaram ao papel de legenda longe do poder. De acordo com Ribeiro e D'araujo (2019, p. 152), “[o PSDB] primou, de início, por não fazer oposição às propostas do novo governo. Continuou como partido parlamentar sem defender seu passado e sem fazer oposição sistêmica”. Com o tempo, os tucanos passaram a criticar as ações do governo nos campos econômico, social e ético, o que justifica o aumento de classificações como debatedores.

A mudança na atuação do PSDB fica evidente quando são observadas as classificações de alguns integrantes do partido. O deputado federal Alberto Goldman é um exemplo. Em 1999 e 2004, apareceu nas listas do DIAP como formulador. Foi classificado como debatedor em 2005 e 2006, mudança que marcou a passagem de outros nomes do PSDB pelas listas do departamento. O deputado Aloysio Nunes Ferreira passou de articulador (em 1998 e 2002) a debatedor (2003 e 2004). O deputado José Aníbal também passou de articulador (1995, 1996 e 1998) a debatedor (1997, 2001, 2002, 2008, 2009 e 2010).

Nos 16 anos analisados, apesar das oscilações apontadas acima, os articuladores/organizadores lideraram as classificações que os congressistas tucanos receberam no período. Até na oposição, os deputados e senadores do PSDB se mantiveram dedicados à articulação política. Os debatedores ficaram na segunda colocação.

O PMDB foi o partido com mais nomes nas listas dos “Cabeças” do Congresso Nacional em quatro oportunidades (1995, 1996, 1997 e 1998). Obteve a segunda colocação outras quatro vezes (2007, 2008, 2009 e 2010). Ficou na terceira posição em dois momentos (2003 e 2006). Esteve em quarto lugar em seis anos (1999, 2000, 2001, 2002, 2004 e 2005). No período analisado, os deputados federais e senadores filiados ao partido entraram nas listas do DIAP 262 vezes.

Gráfico 3 – Número de “Cabeças” do PMDB em cada quadriênio



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados no DIAP.

Como é possível observar no Gráfico 3, o partido teve 90 integrantes listados como membros da elite do Congresso Nacional entre 1995 e 1998. Nesse período, a legenda se destacou como a principal força política no Legislativo e partido mais importante da base governista. Entre 1999 e 2002, 52 peemedebistas foram apontados pelo DIAP como “Cabeças”. No quadriênio seguinte (2003-2006), 53 deputados federais e senadores peemedebistas apareceram nas listas do DIAP. O número subiu para 67 nos levantamentos realizados entre 2007 e 2010.

O PMDB esteve nas bases de apoio dos presidentes FHC (PSDB) e Lula (PT). Como esperado para um partido governista, ao longo de 16 anos, mais de 50% dos “Cabeças” filiados ao partido foram classificados pela equipe do DIAP como articuladores/organizadores (Tabela 8).

Tabela 8 – Classificações dos “Cabeças” filiados ao PMDB

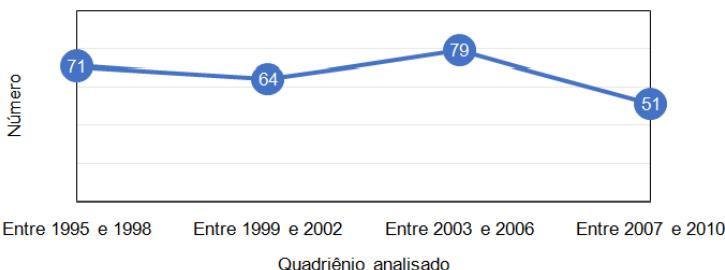
Categorias	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	Total	%
Debatedor	10	10	9	7	36	13,7%
Articulador/ Organizador	43	29	31	39	142	54,3%
Formulador	26	6	0	6	38	14,5%
Formadores de Opinião	9	7	7	8	31	11,8%
Negociador	2	0	6	7	15	5,7%
Total:	90	52	53	67	262	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados DIAP.

O PFL/DEM foi um dos partidos com mais nomes entre os integrantes da elite do Congresso Nacional no período analisado. No entanto, foi a única das quatro agremiações que não ficou em primeiro lugar ao longo dos 16 anos. O partido esteve na segunda posição em cinco oportunidades (1995, 2003, 2004, 2005 e 2006). Foi o terceiro lugar em sete anos (1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002). Obteve a quarta colocação ao longo de quatro anos (2007, 2008, 2009 e 2010). Entre 1995 e 2010, os integrantes do PFL/DEM ocuparam 265 posições nas listas do DIAP.

Com base nos dados do Gráfico 4, é possível observar o trajeto sinuoso dos integrantes do PFL/DEM nos levantamentos do DIAP. Entre 1995 e 1998, 71 membros do partido foram considerados parte da elite do Congresso. O PFL/DEM chegou, entre 1999 e 2002, a tomar do PMDB o título de principal força na Câmara dos Deputados. Apesar do aumento da bancada em uma das casas do Legislativo, o partido teve uma redução no número de congressistas nas listas do DIAP – foram 64 ao todo.

Gráfico 4 – Número de “Cabeças” do PFL/DEM em cada quadriênio



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados no DIAP.

No período entre 2003 e 2006, 79 deputados federais e senadores do PFL/DEM foram considerados “Cabeças” do Congresso Nacional. Como destacou Ribeiro (2014), o partido chegou a perder 50 parlamentares durante os dois primeiros mandatos de Lula como presidente da República (2003-2010), uma sangria também visível nos levantamentos do DIAP. No último quadriênio (2007-2010), apenas 51 congressistas do PFL/DEM foram apontados pelos integrantes do departamento como membros da Escola do Legislativo.

Durante o período em que FHC esteve no comando do país (1995-2002), os integrantes do PFL/DEM se sobressaíram como articuladores/organizadores e formuladores. É o que pode ser conferido na Tabela 9. Faz sentido que os analistas do DIAP tenham identificado entre os membros do partido um grupo expressivo de políticos hábeis na articulação e na elaboração de projetos de lei. A legenda era uma das principais agremiações da base de apoio do governo tucano. Tinha o vice-presidente da República e comandava diversos ministérios.

Tabela 9 – Classificações dos “Cabeças” filiados ao PFL/DEM

Categorias	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	Total	%
Debatedor	2	0	28	34	64	24,2%
Articulador/ Organizador	32	34	19	0	85	32,0%
Formulador	25	16	20	9	70	26,4%
Formadores de Opinião	12	6	9	4	31	11,7%
Negociador	0	8	3	4	15	5,7%
Total:	71	64	79	51	265	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do DIAP.

Por outro lado, na mesma época, chama a atenção que apenas dois congressistas do PFL/DEM (deputados federais João Mellão Neto e Paulo Bornhausen) tenham sido classificados como debatedores. Os dados do DIAP revelam que o debate não foi o forte dos partidos da base aliada durante a passagem de Fernando Henrique Cardoso pela presidência da República.

Durante os dois primeiros mandatos de Lula pelo comando do país, o perfil dos integrantes do PFL/DEM mudou. Os “Cabeças” vinculados ao partido receberam 28 classificações como debatedores entre 2003 e 2006. A característica assumiu o topo da lista. Seguiu nessa posição no quadriênio seguinte (2007-2010). Diante das dificuldades após deixar o poder, é perceptível que os deputados federais e senadores do PFL/DEM se concentraram na oposição à gestão petista. Esse esforço foi percebido pela equipe do DIAP.

Número de vezes que cada “Cabeça” esteve nas listas DIAP

Nesta parte do texto, os dados foram reorganizados. Será novamente utilizado como parâmetro o número de 241 deputados federais e senadores do PT, PSDB, PMDB e PFL/DEM nas listas do DIAP²². No período analisado (1995-2010), cada membro da elite do Legislativo foi “Cabeça” do Congresso

²² Informação apresentada na Tabela 3.

Nacional, no mínimo uma vez e no máximo dezenas. Como demonstrado na Tabela 10, a citação reincidente é algo comum nas listas do departamento. Foi o que possibilitou que pouco mais de duzentos deputados federais e senadores das quatro legendas ocupassem 1.128 posições.

Tabela 10 – Número de vezes que cada “Cabeça” esteve nas listas do DIAP

Número de vezes	PT	PSDB	PMDB	PFL/DEM	Total	%
Uma	6	13	13	14	46	19,2%
Duas	10	12	12	7	41	17,0%
Três	7	10	10	5	32	13,3%
Quatro	13	8	5	6	32	13,3%
Cinco	4	1	4	0	9	3,7%
Seis	9	6	3	2	20	8,3%
Sete	6	2	2	4	14	5,8%
Oito	8	2	2	5	17	7,1%
Nove	0	2	0	1	3	1,2%
Dez	0	1	0	2	3	1,2%
Onze	0	1	3	1	5	2,1%
Doze	2	1	0	4	7	2,9%
Treze	1	0	1	0	2	0,8%
Quatorze	0	0	1	1	2	0,8%
Quinze	0	0	0	0	0	0%
Dezenas	2	2	3	1	8	3,3%
Total:	68	61	59	53	241	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do DIAP.

Dois padrões de atuação parlamentar auxiliam na compreensão da tendência de os deputados federais e senadores aparecerem duas ou mais vezes nas listas do DIAP. No primeiro estão os congressistas que já identificaram seu nicho de atuação no Congresso. A experiência adquirida e a manutenção do bom desempenho elevam as chances de novas classificações como “Cabeça”. No segundo estão os congressistas que se adaptam diante das circunstâncias políticas. Se integram um partido da base governista, podem se dedicar à articulação ou formulação de projetos; se o partido migra para a oposição, se concentram em participar dos debates.

Considerações finais

Deputados federais e senadores de partidos na oposição ao presidente da República apareceram mais vezes nas listas do DIAP como debatedores. Foi o que aconteceu com os “Cabeças” vinculados ao PT, entre 1995 e 2002, e ao PFL/DEM, entre 2003 e 2010. Quando a legenda está na base de apoio do governo, destaque para as classificações como articulador/organizador e formulador, situação dos membros da elite do PSDB e do PFL/DEM entre 1995 e 2002, do PT entre 2003 e 2010 e do PMDB entre 1995 e 2010. Foi demonstrado que a maioria dos 241 parlamentares apontados pelo DIAP como membros da elite do Legislativo apareceu nas listas duas ou mais vezes.

Referências

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Quem são os deputados. **Câmara dos Deputados**, 2021. Disponível em: câmara.leg.br/deputados/quem-são. Acesso em: 10 jan. 2021.

CONTI, M. **Notícias do Planalto**: a imprensa e o poder nos anos Collor. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

COSTA, L. O lobby dos trabalhadores no processo constituinte de 1987-88: um estudo sobre a atuação do DIAP. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 59, set./dez. 2016.

MORITZ, M. **Vozes da oposição**: os partidos de esquerda e o 1º governo Fernando Henrique (1995-1999). 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MUCINHATO, R. **Dos autênticos aos governistas**: Gênese e trajetória do PMDB (1979 a 2002). 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

OLIVEIRA, A. C. J. O lobbying do trabalhador no Congresso Nacional. **Revista Medições**, Londrina, v. 10, n. 2, p. 219-236, 2005.

QUEIROZ, A. (Org.). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 1994.

QUEIROZ, A. (Org.). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 1995.

QUEIROZ, A. (Org.). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 1996.

- QUEIROZ, A. (Org). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 1997.
- QUEIROZ, A. (Org). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 1998.
- QUEIROZ, A. (Org). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 1999.
- QUEIROZ, A. (Org). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 2000.
- QUEIROZ, A. (Org). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 2001.
- QUEIROZ, A. (Org). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 2002.
- QUEIROZ, A. (Org). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 2003.
- QUEIROZ, A. (Org). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 2004.
- QUEIROZ, A. (Org). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 2005.
- QUEIROZ, A. (Org). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 2006.
- QUEIROZ, A. (Org). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 2007.
- QUEIROZ, A. (Org). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 2008.
- QUEIROZ, A. (Org). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 2009.
- QUEIROZ, A. (Org). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 2010.
- QUEIROZ, A. (Org). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes. Brasília: DIAP, 2014.

RIBEIRO, G.; D'ARAUJO. Experiência parlamentar e trajetórias dos deputados federais eleitos por PSDB e PT em 1994 e 2002: quebrando mitos. **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 18, n. 42, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/issue/view/2986/173>. Acesso em: 04 jan. 2021.

RIBEIRO, R. Decadência longe do poder: refundação e crise do PFL. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n. 49, 2014. Disponível

em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782014000100002&lang=pt#top16. Acesso em: 23 fev. 2020.

RODRIGUES, F. Quatro em cada cinco brasileiros consideram o governo Lula ótimo ou bom. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 fev. 2010. Os anos Lula, p. 2. Disponível em: <http://acervo.folha.com.br/fsp/2010/12/19/557/>. Acesso em: 23 fev. 2020.

SENADO FEDERAL. Legislaturas Anteriores. **Senados**, [20-]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-anteriores>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

O TRABALHO COMO CAMPO AUTÔNOMO SEGUNDO A TEORIA GERAL DOS CAMPOS DE PIERRE BOURDIEU

Flavio Nunes Campos²³

Introdução

O presente artigo se propõe a apresentar o que se pode chamar de um “esboço” de uma teoria de campo sobre o trabalho, com base na teoria de campos de Bourdieu. Tomamos como ponto de partida a formulação aristotélica trazida por Bourdieu (2010, p. 137) em o *Espaço social e o poder simbólico* no sentido de que “o mundo social pode ser tido e constituído de diferentes modos, segundo diferentes princípios de visão e de divisão construídos”. Para se avaliar a efetiva possibilidade da constituição de um campo autônomo para o trabalho, temos que levar em conta o processo histórico do qual derivou e seu grau de especificação, uma vez que a análise da história do campo acaba por “ser, em si mesma, a única forma legítima da análise de essência” (Bourdieu, 1996 p. 71).

A partir daqui nos referenciamos com a própria definição com a qual Bourdieu (1983, p. 89) o descreve, na qual explícita que os campos são “espaços estruturados de posições (ou de postos) cujas propriedades dependem das posições nestes espaços, podendo ser analisadas independentemente das características de seus ocupantes (em parte determinadas por elas)”. Segundo Gabriel Peters (2020 p. 4), a “existência continuada de qualquer campo depende, é claro, da presença de agentes dispostos a investir nas suas lutas. Em outras palavras, cada campo está

²³ Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela concessão de bolsa de mestrado, que propiciou a realização da pesquisa a qual originou este capítulo.

fundado sobre um tipo específico de interesse ou investimento que o próprio campo contribui para gerar”. O autor ressalta que Bourdieu definiu como “*Illusio*” os interesses particulares a certos campos, acrescentando, ainda, que “a tendência dos campos a tornarem-se microcosmos autônomos, capazes de gerar formas específicas de subjetividade, ou seja, de *Habitus*” (Peters, 2020, p. 4).

Na concepção de Bourdieu, o mundo social ou societário é visualizado como um espaço em forma de espaços construídos de posições diferenciados “entre si a partir de bens e recursos escassos, os quais podem ser os mais diversos” (Peters, 2020, p. 1). Os campos podem ser descritos como campos de forças, sendo que tais bens e recursos são disputados pelos agentes que ocupam posições relativas nesses espaços estruturados de disputa, a que se denominou de “campo”.

Elemento determinante e indispensável na constituição do conceito de campo de Bourdieu é o *habitus*, trazido no contexto analítico com amparo no pensamento escolástico trabalhado por Tomás de Aquino. Esclarece Bourdieu que, diversamente do conceito comum e vulgar do vocábulo “hábito”, o “*habitus*” é um conhecimento adquirido e um “haver”, um capital, indicando a disposição incorporada, quase postural, de um agente em ação.

Finalizando a estruturação conceitual de campo para Bourdieu, temos o conceito de “capital”, que se relaciona, basicamente, com uma ideia de poder, no sentido da aquisição de ativos que podem ser valorados dentro do campo, na consecução e obtenção de maior relevância e distinção em busca de melhor posicionamento relativo dentro de um espaço de lutas definido como campo.

Especificamente dentro do que poderia se chamar de “campo do trabalho”, temos (exemplificativamente) modalidades de “capital” cultural que podem se revelar como saberes e conhecimentos oriundos de títulos acadêmicos de universidades

e entidades culturais, aprovações em concursos públicos na área (magistratura, ministério público ou na burocracia trabalhista), como também de “capital” social, definidos como posições relevantes exercidas em tribunais, magistério, ministérios e/ou entidades de destaque, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A partir dessa análise preliminar acerca da conceituação e conformação teórica de Bourdieu sobre campo e seus elementos definidores é que procuraremos tecer algumas reflexões acerca da possibilidade de pensarmos o Trabalho como um campo autônomo, buscando, a partir dos diferentes espaços que o compõem, elastecer a compreensão do mundo social, de suas hierarquias e lutas internas (Araújo; Alves; Cruz, 2009). A amplitude do campo do trabalho, que não foi objeto de uma abordagem específica por parte de Bourdieu em sua obra, nos permitirá traçar parâmetros analíticos e colocar “em relevo os aspectos conflituosos dos diferentes campos da vida social e suas relações de poder” (Araújo; Alves; Cruz, 2009, p. 31).

A caracterização do trabalho como campo autônomo ou como subcampo vinculado à economia ou à política não é o mais relevante, mas sim pensarmos, dentro da realidade sócio-política brasileira (bastante distinta do modelo francês), os aspectos conflituosos e específicos e o modo como se dão suas relações de poder. Faremos, igualmente, uma abordagem relacional entre o campo do trabalho e o político, no sentido de ressaltar não apenas suas similitudes e singularidades, mas sua plena autonomia.

O campo do trabalho

Dentro da conformação teórica de Bourdieu (2010), no sentido de uma teoria das estruturas sociais, que são os agentes que constroem a realidade social, tem-se o conceito de “campo”, no qual o espaço social é constituído por campos que possuem lógica própria e interagem em relações objetivas.

Nas palavras de Cherques (*apud* Bourdieu, 1996, p. 50): “O campo é tanto um ‘campo de forças’, uma estrutura que constrange os agentes nele envolvidos, quanto um ‘campo de lutas’, em que os agentes atuam conforme suas posições relativas no campo de forças, conservando ou transformando a sua estrutura”.

Dessa forma, buscou-se conceituar o campo do trabalho dentro de uma estrutura denominada de Sistema Brasileiro de Relações do Trabalho (SBRT), que pode ser definida por um modelo delineado por Dunlop e amparado em sua obra *Industrial Relations Systems*, de 1958, a qual, “partindo da relação de emprego assalariado, abarca toda uma gama de relações entre empresas e seus administradores, empregados, sindicatos, além dos agentes governamentais, priorizando o papel da negociação como agente aglutinador” (Dunlop, 1958 *apud* Campos, 2011, p. 124), sem, entretanto, limitar-se totalmente a esse sistema ante a amplitude conceitual que Bourdieu definiu por “campo”.

Mesmo considerando o campo do trabalho como uma estrutura multifacetada, em que os agentes que o compõem, bem como seus limites, podem variar de conformidade com realidades igualmente variáveis, observa-se, nas palavras de Bourdieu (Bourdieu, 2010, p. 68):

Compreender a gênese social de um campo, e aprender aquilo que faz a necessidade específica da crença que o sustenta, do jogo de linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas em jogo que nele se geram, é explicar, tornar necessário, subtrair ao absurdo do arbitrário e do não motivado os atos dos produtores e as obras por eles produzidas e não, como geralmente se julga, reduzir ou destruir.

Trazemos, inicialmente, mesmo que de forma anômala, um exemplo do que pode ser caracterizado como *habitus*, dentro da teoria bourdiana, com base em um fenômeno social estudado e delineado por John French e definido como Consenso Corporativo, dentro do universo das relações de trabalho e sindical brasileiras.

É, portanto, dentro desse contexto e nos limites estabelecidos que se dá a discussão da construção teórica de French (1995, 2001) relativa ao que denominou de Consenso Corporativo, pois relaciona comportamentos dos agentes do campo do trabalho a práticas, alcances e implicações que se interpenetram dentro de campos de lutas e de forças. Trazendo a abordagem de French no sentido de que o Consenso Corporativo caracteriza-se por uma ênfase excessiva na intervenção corporativa do Estado e no seu impacto negativo na consciência, na auto-organização e na luta da classe trabalhadora, tem-se que os limites dessa conceituação não se restringiriam, necessariamente, ao campo do trabalho, mas alcançariam outras realidades, na exata medida em que a constituição dos campos conceituais, não sendo estruturas fixas, não possuem uma limitação precisa e formal, considerando que “A sua configuração determina, em cada momento, a estrutura de posições, alianças e oposições, tanto internas ao campo, quanto entre agentes e instituições do campo com agentes e instituições externos” (Cherques, 2006, p. 06).

É dessa forma que se constata que o campo em análise se reveste da configuração de “espaço social de relações objetivas” a que se refere Bourdieu (2010), no qual a interação dos agentes que o compõem define os limites de atuação de seus respectivos agentes e seu universo.

Há de se destacar que Bourdieu, em sua bibliografia, não se referiu, expressamente, à existência de um campo do trabalho, considerando a realidade específica do mundo francês, o que não afasta a possibilidade de o delinearmos, em conformidade com o que se estabeleceu dentro do contexto brasileiro, a partir da revolução getulista de 1930 e sua progressiva autonomia e desenvolvimento no século XX.

No mesmo sentido, observa-se a fala de Cherques (2006, p. 5), no entendimento de que “O social é constituído por campos, microcosmos ou espaços de relações objetivas, que possuem uma lógica própria, não reproduzida e irredutível à lógica que

rege outros campos”, e vale dizer que “Os campos não são estruturas fixas”, pois “O que determina a existência de um campo e demarca seus limites são os interesses específicos”.

Pode-se afirmar que o conceito de trabalho como norma universal da cidadania foi primeiramente insculpido no bojo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, decorrente da Revolução Francesa de 1789 e do Iluminismo francês e que teve notável influência da Revolução Americana de 1776, sendo que, modernamente, tal preceito se consolidou na Declaração Universal dos Direitos Humanos, editada na Assembleia das Nações Unidas de 10 de dezembro de 1948, a qual delineou os grandes referenciais da cidadania universal e dos direitos do cidadão após os dois grandes conflitos mundiais da primeira metade do século XX.

No ordenamento jurídico brasileiro, o trabalho, cláusula pétrea que consta na Constituição da República, Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, art. 5º, XVIII, “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”, além do previsto no mesmo texto constitucional no Capítulo II – Dos Direitos Sociais, Art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, etc.” (Brasil, 1988, n.p.).

Da conjugação dos dois preceitos constitucionais pátrios e das normas universais constituidoras do trabalho, têm-se os elementos iniciais para pensar na constituição do trabalho como campo e sua plena autonomia.

Nota-se, dessa forma, a presença de leis que funcionam como invariantes dentro desse campo, entendido como de lutas, uma vez que é claramente caracterizado como um microespaço social constituído por meio de sistemas de relações objetivas, as quais são constituídas com as posições objetivamente definidas decorrentes da luta pela assunção de posições.

Destaque-se que, dentro do campo do trabalho, as relações de poder e os campos de luta verificam-se dentro de instituições internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), e organismos internacionais ligados à matéria, como os ligados à segurança, à seguridade social, à formação profissional e no bojo das grandes instituições acadêmicas, nas quais os temas ligados ao trabalho têm grande relevância, ao configurar elementos de aquisição de capital.

No âmbito interno, o campo do trabalho começa a tomar corpo com ares de autonomia a partir do governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, com a criação de organismos públicos na área do trabalho e com a criação de um amplo sistema político sindical (que caracteriza o trabalhismo corporativo), sendo estes os elementos primários do que se caracterizou futuramente como sendo o Sistema Brasileiro de Relações do Trabalho.

O campo do trabalho, dentro do panorama social brasileiro, é constituído de diversas instâncias, desde os órgãos relacionados ao trabalho e vinculados ao Poder Executivo (ministérios, agências reguladoras, organismos fiscalizadores e de fomento), além daqueles relacionados à implementação de políticas públicas relativas ao trabalho e emprego, bem como àqueles vinculados à estrutura sindical (sindicatos, federações e confederações), acadêmica (faculdades com cursos de pós-graduação e especialização), do Judiciário trabalhista e do Ministério Público do Trabalho, trazendo consigo toda uma forma específica de acesso e de reconhecimento, através de publicações, julgados, comendas e campos literários específicos, igualmente configurando espaços de lutas, em busca da aquisição de capitais específicos.

A autonomia do campo do trabalho, sua extensão e seus limites estão claramente delineados no objeto de nossa análise, ao considerarmos sua conformação, bem como seus parâmetros conceituais, isto é, agentes sociais, grupos, indivíduos e sistemas que nele interagem, na medida em que, possuindo regularidades

próprias e explicitadas, não se reproduzem em outros campos de luta.

O conceito de Consenso Corporativo a que se refere French está contido em uma relação de forças vinculadas ao mundo sindical e do trabalho e atinge, em sua aplicação, agentes e atores vinculados a um sistema e a uma lógica de natureza estrutural das relações de trabalho.

O questionamento formal deste trabalho diz respeito a essa mesma normativa conceitual vinculada ao Consenso Corporativo, precisamente caracterizada como o que se definiu como campo do trabalho. Busca-se identificar, igualmente, se essa normativa se aplicaria a outros campos. Notadamente, ao campo político, na medida em que, condicionando agentes do mundo do trabalho que passam a atuar em outro sistema, o político, se passariam a ter a mesma efetividade conceitual ou de que forma se relacionam com esses atores e grupos de um campo com parâmetros diversos.

O campo político

O campo político, diferentemente do campo do trabalho, teve uma abordagem particular em Bourdieu (2016), que o caracteriza como uma rede configurada através de relações objetivas entre posições, as quais coexistem entre si quando determinam e se impõem sobre seus ocupantes, vale dizer, sobre os agentes e as instituições que o integram e a forma em que competem, bem como formam produtos políticos, projetos, análises, comentários e conceitos nesse campo específico.

Entretanto, a abordagem deste trabalho procura estabelecer uma relação de abrangência entre os dois campos citados, considerando a existência de um fenômeno característico no âmbito das relações sindicais e do trabalho descrito por French (1995, 2001) como sendo o do Consenso Corporativo, o qual foi caracterizado por uma ênfase excessiva na intervenção cor-

porativa do Estado e no seu impacto negativo na consciência, na auto-organização e na luta da classe trabalhadora.

Com o progressivo fortalecimento da classe trabalhadora, a partir do final dos anos 1970, e sua crescente organização política, que culminou na criação do Partido dos Trabalhadores, em 1980, que acabou por se tornar importante ator político, a indagação deste trabalho é no sentido de se questionar se o fenômeno descrito por French igualmente interferiu na consciência política, na organização e no processo de lutas, gestão pública e comportamento da classe trabalhadora, estabelecendo e ampliando a configuração do que poderia ser definido como um campo político *stricto sensu*.

A classe trabalhadora, incorporada e representada a partir desse fato como agente dentro de um campo de lutas, revela-se como elemento atuante no campo político, através de seus agentes de representação, sendo relevante destacar não apenas os sindicatos, as federações e as confederações, mas, sobretudo, as centrais de trabalhadores – Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical (FS), União Sindical dos Trabalhadores (UST) – e os partidos políticos derivados das lutas sindicais, como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido da Causa Operária (PCO), o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), além de outros mais tradicionais e vinculados aos trabalhadores, como o Partido Trabalhista do Brasil (PTB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), entre outros.

Pode-se afirmar que o sistema sindical brasileiro, formado por sindicatos de trabalhadores e patronais e pelas entidades que compõem o sistema S (SESI, SESC, SENAC), além de uma grande quantidade de entidades vinculadas (fundações, associações de mútuo, cooperativas, etc.), igualmente compõe uma força poderosa no campo político trabalhista, com papel destacado na formulação e na defesa de interesse dos agentes do trabalho.

O Consenso Corporativo, na formatação delineada por French, toma forma na metodologia de Bourdieu como a de um *habitus* secundário, uma vez que é decorrente de uma construção histórica que incorporou, através dos tempos, posturas, comportamentos, práticas e conceitos adquiridos, condicionando a atuação dos agentes de natureza coletiva e oriundos do campo do trabalho, que passaram a ser agentes do campo político, formatou-se tal conceito como um “saber” específico dentro da especificidade desse campo de luta (Campos, 2023).

Tem-se, portanto, que estabelecer de forma clara os pontos de contato e de confronto entre os atores e as instituições envolvidas na questão, uma vez que o esforço na busca dessas definições é que permitirá identificar as relações de força envolvidas, o alcance de suas linguagens e de suas práticas.

A dicotomia dos campos em análise, mutuamente excluientes dos respectivos polos de compreensão, estabelece as variáveis analíticas e empíricas que possibilitam situar cada qual em relação ao outro e, sobretudo, estabelecer relações de força distintivas e próprias de cada realidade.

O campo político, cujos campos de lutas se estabelecem em situações estruturais, institucionais e organizativas, decorrentes de um processo caracterizado pela busca de um espaço privilegiado e de luta entre grupos, na busca do poder político, implica o estabelecimento dentro de um ambiente de relações de forças e de disputas diverso do campo do trabalho.

Ao retomar as palavras de Cherques (2006, p. 05), no sentido de que “O social é constituído por campos, microcosmos ou espaços de relações objetivas, que possuem uma lógica própria, não reproduzida e irredutível à lógica que rege outros campos”, será necessário estabelecer tais premissas para adotar como válida a utilização do Consenso Corporativo dentro do campo político.

É inegável que o processo de transformação de agremiações e centrais sindicais em atores político-partidários trouxe consigo um novo contexto de atuação, de lutas, de organização e de atuação comportamental, porquanto, no campo do trabalho, estavam firmemente posicionados como mandatários e, no campo político, enquanto espaço de luta pelo poder político, passaram a ser inseridos como mandantes primários.

Nesse sentido é que um mesmo conceito, ainda que caracterizado como um *habitus* coletivo secundário, traz consigo uma nova conformação conceitual e uma conotação diversa do sentido original, ao apanhar agentes e situações contidos em universos analíticos diversos, em se tratando de espaços de luta contidos no social, amplamente considerado.

Manifesta, portanto, a autonomia conceitual e de aplicação do Consenso Corporativo ao campo político, ao apanhar e incidir sobre seus agentes e realidade social, uma vez que, estando os principais atores no campo do trabalho diretamente vinculado aos agentes do campo político sindical trabalhista, pode-se afirmar que as relações de força e poder permanecem em posições concorrentes e homólogas nos campos de luta.

A lógica própria do campo político e a definição de seus limites é o que proporciona o entendimento e a compreensão de como se dá a geração de um *habitus* coletivo secundário, como é a hipótese de questão em análise e a forma como se estabelece uma lógica correlacionada ao campo social.

O Consenso Corporativo como *habitus* coletivo

Estabelecidos os padrões conceituais básicos de campo do trabalho e de campo político e suas referências teóricas, retoma-se à abordagem acerca da caracterização do Consenso Corporativo como de *habitus* coletivo, na medida em que, definida como uma relação de afinidade, operando distinções entre os agentes sociais e grupos componentes da estrutura objetiva, porquanto é “O *habitus* uma interiorização da obje-

vidade social que produz uma exteriorização da interioridade” (Bourdieu, 2001, p. 209), será possível dimensionar a abrangência da aplicação do conceito em discussão. Na conformação teórica descriptiva de French acerca do Consenso Corporativo como sendo derivada da análise no âmbito do trabalho nos anos 1960 e 1970 e caracterizada como um “enfoque que coloca uma ênfase excessiva na intervenção corporativa do Estado e no seu impacto na consciência, na auto-organização e na luta da classe trabalhadora” (French, 2001, p. 31), tem-se a base analítica para abordar o conceito de *habitus*, considerando, nas palavras de Bourdieu (1987, p. 19 *apud* Cherques, 2006, p. 19), que: “Os agentes sociais, indivíduos ou grupos, incorporam um *habitus* gerador (disposições adquiridas pela experiência) que variam no tempo e no espaço”.

Bourdieu diz que a postura dos agentes e atores dos setores trabalhistas/sindicais afetos ao espaço de lutas nessa estrutura objetiva específica condiciona os interesses específicos da atuação dos grupos em um espaço estruturado de posições, com base em uma relação de forças entre estes e as instituições que lutam pela hegemonia no interior do campo (Cherques, 2006).

Consoante Cherques (2006, p. 7), “a vida social é governada pelos interesses específicos do campo”, sendo que ‘cada campo tem um interesse fundamental comum a todos agentes, cujo interesse está ligado à própria existência dos campos e de sua sobrevivência’, sendo o *habitus* uma estrutura conceitual aplicável ao coletivo, como princípio gerador e unificador de uma coletividade (sem desconsiderar o individual), “constrangendo os agentes nele envolvidos, quanto um ‘campo de lutas’, em que os agentes atuam conforme suas posições relativas no campo de forças, conservando ou transformando a sua estrutura” (Bourdieu, 1996, p. 50).

Considerando o contexto desta análise, ressalta-se que “O que determina a existência de um campo e demarca seus limites são os interesses específicos” e que “O campo estrutura

o habitus e o habitus estrutura o campo” (Bourdieu, 1992, p. 102-103), para ressaltar a pertinência de considerar o Consenso Corporativo como um *habitus* de natureza secundária, que mesmo oriundo do campo do trabalho se materializa no campo político em conformação, espaços e campos de luta diversos, ao trazer, basicamente, os mesmos elementos corporificados.

A construção do Consenso Corporativo como de um *habitus* decorre da própria formatação e conformação histórica do campo do trabalho, desde seus primórdios vinculados à política trabalhista de inspiração corporativa por parte de Getúlio Vargas após a revolução de 1930, passando pela transformação da estrutura sindical brasileira e chegando à constituição de uma estrutura burocrática estatal trabalhista dentro desse modelo.

A partir da imposição estatal desse modelo, os agentes vinculados ao campo do trabalho, seja por força da coação estatal autoritária, seja pela conveniência em função da sobrevivência das entidades, passaram a adotar um comportamento e uma práxis em face do poder político constituído, de complacência e aderência comportamental na ação sindical.

Se, em dado momento histórico, essa atuação esbarrava em uma estratégia de sobrevivência, com o evoluir da marcha da história e a transformação do processo político a partir da deposição de Getúlio Vargas, em 1945, e do início da etapa democrática, a postura dos agentes do campo do trabalho (não apenas os sindicatos), mesmo sem a figura repressiva do Estado, aceitou como válido o modelo de relações de trabalho getulista, primando seu comportamento mais pela visão da manutenção do *status quo* do que pela transformação da situação, diante do novo contexto político.

No campo do trabalho, o Consenso Corporativo delineado como *habitus* condiciona o comportamento dos agentes e contrange seus componentes, na exata medida em que a aceitação passiva da interferência estatal em sua organização e a resignação

dos agentes enquanto atores em um contexto de luta de classes e na defesa dos interesses maiores da classe trabalhadora, como contrapartida de uma estabilidade da governança corporativa sindical e interesse menor das benesses que desse contexto exsurgem, claramente revelam e esclarecem a persistência e a característica comportamental.

No campo político, ao pretender-se comprovar a superposição e a justaposição do conceito do Consenso Corporativo como de um *habitus* oriundo do campo do trabalho à realidade política brasileira, tem-se que considerar realidades e campos de luta diversos, bem como a atuação dos agentes e as posições ocupadas em um contexto diverso.

Ao considerar que a questão fulcral desta análise decorre da transformação de agentes oriundos de uma realidade trabalhista/sindical, que se lançaram em um campo de lutas em busca de poder político, é necessário confrontar estruturas diferenciadas e atuação baseada em valores, posturas e leis que condicionam a ação desses atores.

Entretanto, o que se constatou foi a adoção, por parte dos agentes e atores do campo do trabalho, agora no campo político, de uma realidade de atuação e de lutas diversas e com limites e interesses específicos, a permanência da utilização daqueles valores ou “doxa”. Dessa forma, admitida como sendo uma ideologia comportamental, ao se aceitar como “sendo assim mesmo” valores de natureza diversa em campos diversos.

A incorporação desse *habitus* pelos mesmos atores, mas em contextos e campos de luta do trabalho/sindical e político, acabou por condicionar comportamentos semelhantes dos agentes e atores envolvidos, mas que trouxeram consequências e efeitos totalmente contrários, por ser um comportamento infraconsciente, estruturado como um código de ação e de orientação oriundo de um campo social específico, que traz consigo uma série de problemas e vícios atípicos à nova realidade aplicada.

Considerações finais

Mesmo ponderando quanto à proximidade entre os dois campos em análise, agentes assemelhados e interesses parcialmente convergentes (campo de lutas pelo poder), as lógicas dos campos sociais diversos acabaram por definir efeitos igualmente diversos, os quais trouxeram consequências conflitantes àquelas buscadas pelos operadores sociais em questão.

Em busca do entendimento de uma lógica conceitual aplicada a campos sociais e de luta aparentemente desconexos, baseados em uma constatação de um estudioso americano da recente história sindical e política brasileira, foi apresentada uma abordagem amparada na teorização de Bourdieu sobre campo, *habitus*, e baseada em todo um arsenal analítico e epistemológico, na tentativa de ampliar a compreensão de fatores e comportamentos sociopolíticos aplicáveis à realidade social brasileira.

Em conclusão, podemos ressaltar o trabalho como um campo autônomo de lutas, parecendo-nos inegáveis, com amparo na análise efetuada e em cotejo com o campo político, seus limites e alcance.

Referências

- ARAÚJO, F. M. de B.; ALVES, E. M.; CRUZ, M. P. Algumas Reflexões em torno dos Conceitos de Campo e de Habitus na Obra de Pierre Bourdieu. **Revista Perspectivas da Ciência e Tecnologia**, v. 1, n. 1, p. 31-40, jan./jun. 2009.
- BOURDIEU, P. **Sociologia**. São Paulo Ática, 1983. (Coleção Grandes Cientistas Sociais. Organização de Renato Ortiz).
- BOURDIEU, P. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. São Paulo: Papirus, 1996.
- BOURDIEU, P. **Questões de Sociologia**. Lisboa, Fim de Século, 2003.
- BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Lisboa: Edições 70, 2010.
- BOURDIEU, P. **A Representação Política**: elementos para uma teoria do campo político. Lisboa: Edições 70, 2016.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CAMPOS, F. N. O Sistema Brasileiro de Relações do Trabalho, dos anos 70 à Constituição Federal de 1985, 15 anos de mudanças. In: HORN, C.; COTANDA, F. **Relações de Trabalho no Mundo Contemporâneo:** ensaios multidisciplinares. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2011.

CAMPOS, F. N. Direito ao Trabalho e o Direito de Greve. A Solução Judicial do Conflito Coletivo e o Consenso Corporativo. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, n. 40, 2012.

CAMPOS, F. N. O sindicalismo corporativo brasileiro em uma perspectiva de John D. French, Florestan Fernandes e Raymundo Faoro. **Conversas & Controvérsias**, v. 10, n. 1, e-4476, 2023.

CHERQUES, H. R. T. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 40, 2006.

DUNLOP, J. T. **Industrial Relations Systems**. Boston: Harvard, 1958.

FRENCH, J. D. **Afogados em Leis:** a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

FRENCH, J. D. **O ABC dos Operários:** conflitos e alianças de classe em São Paulo, 1900-1950. São Caetano do Sul: Editora Hucitec, 1995.

PETERS, Gabriel. Bourdieu em Pílulas (5): a teoria dos campos. **Blog do Labemus**, maio 2020. Disponível em: https://blogdolabemus.com/wp-content/uploads/2020/05/Bourdieu-em-p%C3%ADlulas-_5_introdu%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0-teoria-dos-campos.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.

POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL RADs: REFLEXÕES SOBRE A MEDIAÇÃO PARA OS USUÁRIOS DO PODER JUDICIÁRIO

Rosa Corrêa²⁴

Introdução

A busca da sociedade pela garantia e efetivação dos seus direitos através de reivindicações políticas judiciais caminha ao encontro da ampliação dos direitos sociais, o que passou a ser cobrado do Estado, o qual, diante de um Executivo limitado pelos acordos macroeconômicos e políticos, busca no Judiciário, reconhecendo-o efetivamente como uma das instituições do poder estatal, a possibilidade de exercitar esses direitos.

Nesse contexto, a implementação da política judiciária da Resolução Apropriada de Disputas, ou Resolução Amigável de Disputas – RADs, ganhou novos espaços e amplitude da prestação jurisdicional, sendo a mediação judicial uma de suas propostas.

Diante desses aspectos, cabe a reflexão de construir e desconstruir alguns preceitos sobre a prestação jurisdicional. A mediação ou qualquer outro procedimento autocompositivo não veio para excluir ou competir com nenhum tipo de atuação jurídica já pré-existente, mas pensar em outras formas de conduzir os litígios de acordo com a evolução da prestação judicial que está para a sociedade e, principalmente, complementar/somar com o serviço dos operadores do direito.

²⁴ Pós-graduada em Direito de Família Contemporâneo e Mediação pela Faculdade de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul – FADERGS. Formação em Mediação Conciliação e Arbitragem pelo Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul – IARGS. Mestra em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Professora de Pós-graduação em métodos autocompositivos. Mediadora Judicial e Extrajudicial. Autora de artigos e palestrante nacional e internacional da área. E-mail: rosaegcorrea@hotmail.com

A mediação, do mesmo modo, vem de encontro aos anseios de uma nova opção para auxiliar os advogados nas lides, e demais áreas jurídicas e sociais, na forma de resolver os conflitos pela autocomposição, com a participação ativa dos advogados em estimular e contribuir com seu conhecimento para todo o andamento processual, pelo empoderamento das partes, o que proporciona um diálogo e uma comunicação dos envolvidos, motivando-os para uma busca equilibrada, consciente e responsável de decisões.

A figura do advogado como profissional indispensável à justiça tem sua importância nesses métodos, a fim de expandir e solidificar a cultura de um Judiciário Multiportas.

Parte da efetiva consolidação desse método autocompositivo e das políticas públicas de RADs merece reflexões que vêm ao longo de 14 anos sendo moldadas, ajustadas e introduzidas juntamente com a prestação jurisdicional tradicional, a fim de agregar outras formas de acesso ao judiciário para seus usuários, contemplando o modelo de Justiça Multiportas.

A implementação da política judiciária nacional e RADs

A Resolução Apropriada de Disputas, ou Resolução Amigável de Disputas – RADs, compõe outros métodos de prestação de serviços em âmbito judicial, implementados através de Políticas Públicas que visam ao tratamento adequado de conflitos, com características que impactam o baixo custo processual, a maior celeridade, o sigilo, a flexibilidade procedural, o cuidado com o emocional dos envolvidos, entre outros pontos (Azevedo, 2015). No Brasil, iniciou-se essa proposta de prestação jurisdicional através da RADs, que compõem o Fórum Múltiplas Portas – FMP, ou mais atualmente conhecido como Sistema Justiça Multiportas pelo Conselho Nacional de Justiça, com métodos que consistem em dar tratamento diferenciado e adequado de acordo com cada caso, ampliando, assim, a pres-

tação jurisdicional tradicional: “A adoção apenas do método jurídico-técnico expõe suas fraquezas, como o não-conhecimento de matérias emocionais, muitas vezes o cerne da questão individual, e na possibilidade do Juiz de conhecer todos os ramos do conhecimento humano em profundidade” (Barbosa, 2003, p. 249).

Os métodos de RADs foram instituídos como Política Judiciária Nacional através da Resolução nº 125, de 29 de novembro 2010, sendo implementada como Política Pública pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ: “Da Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses”.

Esses mecanismos foram utilizados em busca de novas possibilidades e aperfeiçoamento das maneiras de prestação processual, visando a outros métodos de acordo com cada área, complexidade e características para melhor atender os interesses procedimentais, e incluem negociação, mediação e conciliação:

Esta organização judiciária, proposta pelo Fórum de Múltiplas Portas (FMP), compõem-se de uma visão do Poder Judiciário como centro de resolução de disputas, proporcionando a escolha de diferentes processos para cada caso, baseando-se na premissa de que existem vantagens e desvantagens em cada procedimento que devem ser consideradas em função das características específicas de cada conflito (Azevedo, 2015, p. 22).

A Resolução nº 125/2010, em suas disposições, norteia a prestação jurisdicional da mediação e conciliação, bem como dos profissionais mediadores e conciliadores, entre outras normativas da aplicabilidade desses métodos de resolução de conflitos:

Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.

Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe, nos termos do art. 334 do Novo Código de Processo Civil combinado com o art. 27 da Lei de Mediação, antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções

de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão (Brasil, 2010).

Nos juizados de pequenas causas nos Estados Unidos já ocorria a mediação/conciliação como forma de negociação, o que veio a influenciar a proposta de conciliação nos juizados especiais no Brasil pela Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Brasil, 1995).

Porém, o modelo de conciliação aplicado pelo legislador brasileiro não foi semelhante ao realizado nos juizados americanos.

Dentro do contexto da RADs será abordado e analisado o procedimento de mediação judicial, seu significado, no que consiste e, posteriormente, suas origens:

MEDIAÇÃO – É um método, ou uma técnica, para dirimir conflitos, no qual um terceiro devidamente capacitado e imparcial conduz e proporciona o restabelecimento da comunicação entre as partes, para que elas mesmas possam redirecionar o conflito. Portanto o objeto da mediação é a transformação do conflito (Pereira, 2015, p. 256).

O procedimento de mediação judicial se distingue de uma audiência tradicional presidida por um Juiz de Direito, tendo a figura de um terceiro imparcial (o mediador) que auxilia os envolvidos no restabelecimento de sua comunicação por meio de princípios e ferramentas adequadas. O objetivo da mediação é desenvolver um trabalho autocompositivo entre os envolvidos.

Portanto, a mediação não somente visa buscar um acordo, solução para a lide jurídica, como também trabalha as questões trazidas pelo viés da lide sociológica.²⁵ De acordo com a definição do Manual de Mediação Judicial,

²⁵ Entende-se por lide sociológica as questões que abrangem as relações entre os envolvidos em um conflito, que perpassam da esfera meramente material, jurídica. É possível trabalhar na lide sociológica as questões subjacentes, o que gerou entre a discussão e prospecção da relação social os envolvidos. Algumas vezes, embora resolvidas as questões judiciais, ainda paira entre estes algum conflito ou insatisfação. A lide sociológica visa tratar isso de forma a ressignificar a relação com no campo emocional, relational e comportamental.

A mediação pode ser definida como uma negociação facilitada ou catalisada por um terceiro. Alguns autores preferem definições mais completas sugerindo que a mediação é um processo autocompositivo segundo o qual as partes em disputa são auxiliadas por uma terceira parte neutra ao conflito ou por um painel de pessoas sem interesse na causa para se chegar a uma composição (Azevedo, 2015, p. 24).

A mediação judicial teve seu início nos Estados Unidos, pelo professor Frank Sander, com as chamadas Multidisciplinary Courts – Fórum de Múltiplas Portas na década de 1970 (Azevedo, 2015):

No entanto, apenas em 1972 ocorreu a sua sistematização e maior divulgação com o trabalho de Frank Sander, “Varieties of Dispute Processing”, no qual foram desenhadas as principais linhas do fórum de múltiplas portas, como proposta para melhorar a resposta do Poder Judiciário para os casos que lhe são apresentados (Barbosa, 2003, p. 250).

Vale lembrar que nossa atual Constituição Federal de 1988 dispõe em seu preâmbulo acerca do estímulo das soluções pacíficas para as controvérsias, com a busca por uma justiça social fraterna: “a justiça com valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias” (Saraiva, 2018, p. 31).

Contemporaneamente, no Brasil, a mediação teve seus primeiros passos por meio de projetos de leis (PL) Em 1998, com o Projeto de Lei nº 4.827, da deputada Zulaiê Cobra, aprovado na Câmara dos Deputados em 30 de outubro de 2002 (Brasil, 2002) institucionaliza e disciplina a mediação:

Art.1º. Para os fins dessa lei, mediação é atividade técnica exercida por terceira pessoa, que escolhida ou aceita pelas partes interessadas, as escuta e orienta com o propósito de lhes permitir que, de modo consensual previnam ou solucionem conflitos.

Parágrafo único: É lícita a mediação em toda matéria que admita conciliação, reconciliação, transação, ou acordo de outra

ordem, para os fins que consista na lei civil ou penal (Brasil, 2002).

Esse projeto de lei sofreu alterações ao longo dos anos, com a fomentação de outros PLs.

Através da resolução que instituiu a Política Judiciária, ocorreu a criação dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – NUPEMECs, que contam com uma unidade em cada Estado Federativo e são responsáveis pela criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSCs. Estes estão presentes nos fóruns de comarcas da justiça comum, sendo órgãos nos quais se concentra a prestação dos serviços judiciais de mediação e conciliação coordenados por um Juiz de Vara local.

O NUPEMEC foi criado em 04 de fevereiro de 2011, para “implementação de uma sólida política pública destinada a disseminação do uso de mecanismos adequados para a solução de conflitos” (Azevedo, 2015, p. 11). A implementação desses órgãos atende aos novos métodos de resolução de conflitos com base em práticas autocompositivas, também em decorrência do crescente aumento de demandas judiciais, ocorrendo superlotação e acúmulo processual na busca pelo acesso à justiça. “A democratização do acesso à justiça causou uma explosão de demanda pelo Judiciário presente o fenômeno da judicialização das relações políticas sociais” (Azevedo, 2015, p. 9):

O programa conta com dois objetivos básicos. Em primeiro lugar, firmar, entre os profissionais do direito, o entendimento de que, para os agentes sociais, é mais importante prevenir e chegar a uma solução rápida para os litígios que ter que recorrer, sempre, a um Judiciário cada vez mais sobrecarregado; ou de perpetuar nele, de certo modo, reflexos processuais de desavenças que tendem a multiplicar-se – senão a frustrar expectativas legítimas. Em segundo lugar, oferecer instrumentos de apoio aos tribunais para a instalação de núcleos de conciliação e mediação, certamente terão forte impacto sobre a quantidade excessiva de processos apresentados aquelas cortes (Peluso, 2011, p. 10-11).

Esses centros movimentam uma nova forma de prestação jurisdicional, que se classifica não somente em uma configuração de lide jurídica, mas no tratamento e na resolução de lide sociológica e na busca da pacificação social:

CONSIDERANDO que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças; [...] (Brasil, 2010).

Ainda de acordo com a Resolução nº 125, compete ao Poder Judiciário organizar e dar conta de novas alternativas e métodos que visem à solução dos conflitos em suas complexidades e pacificação social:

CONSIDERANDO que, por isso, cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação (Brasil, 2010).

A partir da Resolução nº 125 pelo Conselho Nacional de justiça, tem-se a proposta de um Poder Judiciário que ofereça, além da prestação jurisdicional tradicional, a inclusão de outros métodos apropriados – mediação/conciliação, de acordo com cada caso (Azevedo, 2015). Essa política pública tem como objetivos:

- I) disseminar a Cultura da pacificação social e estimular a prestação de serviços autocompositivos de qualidade (art. 2º), II) incentivar os tribunais a se organizarem e planejarem programas amplos de autocomposição (art. 4º), III) reafirmar a função de agente apoiador da implantação de políticas públicas do CNJ (art. 3º) (Azevedo, 2015, p. 38).

Ainda sobre a criação dos CEJUCs, temos disposições contidas no Novo Código de Processo Civil recepcionadas pela Lei nº 13.105/2015 nos artigos 167 até 175:

Art. 167. Os Tribunais criarão centros judiciários de solução de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição (Azevedo, 2015, p. 38).

São disponíveis nos CEJUCs os serviços de mediação cível, familiar e, mais recentemente no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, empresarial, justamente com o advento das complicações da pandemia de Sars-Covid-19 que afetaram de maneira expressiva esse ramo no ano de 2020. Também foi implementado o projeto de Superendividamento no CEJUSC Cidadão para auxiliar milhares de pessoas com dívidas através desses métodos judiciais, além de ocorrerem mediações trabalhistas em suas áreas de competência.

Dando continuidade aos estudos legais, posteriormente temos o advento da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, conhecida como Lei da Mediação, que trata da prática da mediação judicial e extrajudicial, da figura do mediador judicial e extrajudicial, dos princípios, entre outros pontos:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia (Saraiva, 2018, p. 1890).

A referida lei traz características e princípios norteadores da aplicabilidade técnica da mediação:

Art. 2º A mediação será orientada pelos seguintes princípios:
I – Imparcialidade do mediador;
II – Isonomia entre as partes;
III – Oralidade;

- IV – Informalidade;
- V – Autonomia da vontade das partes;
- VI – Busca do consenso;
- VII – Confidencialidade;
- VIII – boa-fé (Saraiva, 2018, p. 1.890).

Avançando à Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, recepcionada pelo Novo Código de Processo Civil Brasileiro, seu art. 3º, §3º, dispõe sobre o estímulo e a aplicabilidade da mediação e da conciliação:

Art. 3º. Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito: [...]

§3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Públco, inclusive no curso do processo judicial (Saraiva, 2018, p. 621, grifos nossos).

A mediação também tem influências das chamadas Escolas de Mediação, que são diferentes métodos em suas técnicas que servem para cada caso de acordo com o que melhor se encaixa na maneira de trabalhar os conflitos. Existem três modelos de escolas: 1) Escola Linear de Harvard; 2) Escola Circular de Mediação; 3) Escola de Buch e Folder. Cada modelo apresenta semelhanças e diferenças nos detalhes que levam ao objetivo final e sua aplicabilidade, sendo necessária a ponderação de suas utilizações de acordo com cada caso.

O modelo de escola adotado no Brasil e utilizado na mediação judicial é o modelo tradicional de Harvard, que atua com enfoque na negociação para busca de um acordo satisfatório para os envolvidos.

No modelo da Escola Linear de Harvard, também conhecida como Escola Tradicional Linear, a técnica aplicada visa à negociação com base na posição e nos interesses dos envolvidos (Travain, 2018). Essa escola desenvolve o trabalho em cinco etapas:

- » 1º etapa, de contratação dos serviços do mediador, conciliador, ajustes e regras do trabalho;
- » 2º etapa, o começo da sessão de mediação ou conciliação, com a escuta dos envolvidos, em que pode ser aplicada a técnica do cáucus se houver necessidade (consiste na escuta individual dos envolvidos);
- » 3º etapa, o mediador/conciliador propõe reflexões para os envolvidos a fim de que eles de fato possam ter consciência das questões e consigam, a partir das reflexões, gerar opções para a solução do caso;
- » 4º etapa, com o auxílio do mediador/conciliador, as partes reconstruem todas as informações trazidas durante o trabalho, a partir daí sabendo o interesse, os obstáculos e as informações adversas da parte contrária, sendo possível efetuar uma proposta que tenha melhor aceitação (nesta etapa a figura do mediador somente auxilia nas reflexões das questões sobre os benefícios do acordo, limites);
- » 5ª etapa, a finalização do trabalho, em que será escrito em documento formal o que foi acordado e ajustado entre os envolvidos (Travain, 2018). Nesse modelo o mediador tem o papel de ser um facilitador na comunicação dos envolvidos e trabalha de forma linear para cada um relatar suas questões e, com isso, gerar uma escuta ativa entre os envolvidos, a fim de esclarecer e dirimir os pontos convergentes do conflito, em busca de um acordo.

Na prática pode ocorrer uma mescla de técnicas de cada escola na aplicabilidade da mediação, que visa à análise de cada caso, com suas necessidades e peculiaridades, para melhor atender os envolvidos.

Cumpre destacar uma breve explanação sobre a conciliação para diferenciá-la da mediação, sendo um método judicial à disposição na política da RADs.

A conciliação basicamente consiste em uma audiência parecida com a tradicional, sendo realizada por conciliadores ou mediadores devidamente habilitados, sem as mesmas técnicas utilizadas na mediação:

A Conciliação pode ser defendida como um processo auto-compositivo breve no qual as partes ou os interessados são auxiliados por um terceiro, neutro ao conflito, ou por um painel de pessoas sem interesse na causa, para assisti-las, por meio de técnicas adequadas, a chegar a uma solução ou um acordo (Azevedo, 2015, p. 25).

Em termos de técnica aplicada, a conciliação se diferencia da mediação na maneira de conduzir o conflito entre os envolvidos, pois nela é possível que o conciliador interfira na busca de decisões para o acordo das partes sugerindo opções e ideias:

Art. 165. § 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem (Saraiva, 2018, p. 632).

Na maior parte dos casos, a conciliação é mais aplicada a questões em que não existe um vínculo afetivo ou uma relação continuada sendo utilizada como exemplo, como em situações de superendividamento e ações bancárias.

O Novo Código de Processo Civil, em seu Capítulo V – Da Audiência de Conciliação ou de Mediação, art. 334 e seus parágrafos, recepcionados pela Lei nº 13.105/2015, traz a efetiva aplicabilidade processual e procedural da mediação e da conciliação judicial:

Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30(trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência (Saraiva, 2018, p. 643).

A mediação, por seus princípios, se aplica a relações contínuadas com carga emocional, mas é importante ressaltar que em cada área de atuação tem suas características práticas próprias de acordo com o caso:

Art. 165. §3º. O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará os interessados a compreenderem as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos (Saraiva, 2018, p. 632).

Para modificar padrões culturais e sociais pela busca e pelo acesso à justiça, é necessário quebrar paradigmas, a fim de abrir espaço para um trabalho que enseja autocomposição humanizada pacificadora, visando ao resgate dos valores sociais e pessoais dos envolvidos.

Reflexões sobre a implementação da política nacional de RADs para os usuários do Poder Judiciário

Para traçar reflexões sobre a implementação das RADs, em especial ao procedimento de mediação judicial, e seus impactos aos usuários do Poder Judiciário, é necessário analisar de forma breve o modelo de estrutura tradicional, o local suas percepções sociais e culturais bem como seus usuários.

Primeiramente, cumpre fazer algumas observações a respeito do local da prestação jurisdicional – fóruns e tribunais.

O poder judiciário comumente é visto e relacionado como um lugar de rigidez, repleto de formalidades e ritos exercidos pelos magistrados, advogados e servidores, que por sua vez também exercem forte influência no comportamento por parte dos usuários do sistema, bem como a concepção dos fóruns e tribunais no imaginário social.

Sobre esses locais, podemos dizer que em relação a suas estruturas e atividades são criados “rótulos”, um estigma de construção social e cultural que se assemelha a um “dogma”.

O contexto de “dogma” que trago não é em sentido político, mas sim como construção ideológica social, ou seja, em sua terminologia geral aplicada à filosofia, à política e às ciências que já introduz a ideia de preceitos pré-estabelecidos como verdade máxima: “Dogma: 2. Qualquer doutrina (filosófica, política etc.) de caráter indiscutível em função de supostamente ser uma verdade aceita por todos. 3. Princípio estabelecido; opinião firmada; preceito máxima...” (Houaiss, 2001, p. 1.071). As ideias “dogmáticas” em relação aos ambientes e suas atividades vinculadas são naturais a partir das impressões e características inerentes observadas por seus usuários e construídas social e culturalmente, “O determinismo geográfico considera que as diferenças do ambiente físico condicionam a diversidade cultural” (Laraia, 1986, p. 21). Sabido é que os locais produzem estigmas em torno de sua estrutura, prestação de serviços, entre outros fatores, criando-se, para esses ambientes, também referências em relação às pessoas que representam suas atividades na categoria que eu chamaría de “papéis” e “personagens”:

[...] gera, codifica e articula sistema de posições (aquilo que algumas vezes chamamos também de status) e de relações (aquilo que tem sido chamado aqui também de “papel”, quando predeterminadas) regidas por princípios muitas vezes rígidos de direitos e deveres. Relações entre ocupantes de posições sociais, entre personagens (Brandão, 1986, p. 19).

De acordo com os apontamentos, é completamente plausível a noção de “papéis” e “personagens” que atuam nos ambientes do Judiciário – servidores são caracterizados por cumprir com todos os ritos necessários que são exigidos no ambiente.

O público usuário do Poder Judiciário corresponde a cidadãos e profissionais que lá circulam e desempenham atividades, compreendendo: 1) as partes – autor e réu, cidadãos que preci-

sam recorrer ao Poder Judiciário para resolver por via processual judicial alguma questão pertinente; 2) todos a que interessar alguma porta de acesso na busca de solução judicial a conflitos e questões legais.

O público de profissionais do Poder Judiciário é composto por: 1) juízes, promotores e defensores públicos, pois também passam por período de adaptação e ajustes internos diante da Justiça Multiportas; 2) advogados que pela natureza de sua função desempenham junto aos órgãos judiciais a busca pelo acesso da justiça para os cidadãos; 3) servidores do Poder Judiciário, abrangendo secretarias, varas judiciais etc.; 4) mediadores, conciliadores.

As pessoas que se utilizam da prestação de serviços, por sua vez, também entram nesse local como “personagens” de suas próprias histórias, como a denominação das partes que figuram um processo judicial – autor e réu, o que já influencia certa posição dos envolvidos na lide (Corrêa, 2016). Essas noções de locais, papéis e atividades codificam as experiências sociais vivenciadas construindo as características inerentes de tais ambientes, “É esse poder imaginário, construtivo ou interpretativo, um poder que tem suas raízes nos recursos coletivos da cultura e não na capacidade isolada de indivíduos...” (Geertz, 1997, p. 32). Sobre o ambiente, o local em específico das instalações jurídicas, os fóruns e tribunais, são carregados de simbologias e dogmas socioculturais. Comumente as pessoas associam esses lugares a problemas, conflitos, busca por justiça da forma mais hostil possível, nos quais uma “batalha judicial” tem as figuras de ganhador e perdedor, autor do réu, entre outros fatores associados à prestação jurídica:

A antropologia investiga aspectos da vida social ligada à simbolização da realidade, as representações sociais: a ideologia... Eis aqui questões basicamente antropológicas. Elas têm todas a ver com a organização, a vida e o trabalho social. Tem a ver com um aspecto importante da cultura de todos os povos, em todos os tempos: a necessidade de representar, dar nomes e

dar sentido aos nomes de seus sujeitos e suas diferentes categorias de sujeitos (Brandão, 1986, p. 14-16).

A maneira vivenciada e culturalmente relacionada à busca por justiça passa por tais questões de classificação de categorias que revestem estes locais, servidores e operadores do direito de um modo geral, gerando comportamentos sociais que passam para os usuários sua carga de símbolos e códigos.

Nessa esteira, lança-se a proposta de “desconstruir os dogmas”, os conceitos dados até o presente momento, e, para além de suas tradicionais e habituais funções, esses locais de representatividade estatal também caminham para uma evolução e melhor eficácia na prestação de suas atividades e formas de apresentação social.

A figura dos advogados, operadores do direito, tem fundamental importância na desconstrução e construção de um novo paradigma judicial.

É importante que os operadores do direito tenham acesso ao conhecimento dessas novas políticas públicas, sendo os advogados, por excelência, porta-vozes judiciais da sociedade a serviço dos cidadãos na busca dos direitos tutelados, estando também disponíveis para eles mais alternativas na resolução dos interesses dos seus clientes de acordo com cada caso.

Cumpre salientar que está disposto no próprio Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) que é dever do advogado conduzir a pacificação dos conflitos por meio dos métodos adequados:

Art. 2º parágrafo único: São deveres do advogado
VI – Estimular, a qualquer tempo, a conciliação e a mediação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios;

Qualificar o novo perfil de advogados requer incluir em sua formação e postura profissional os benefícios e propósitos de tais métodos judiciais, como a mediação judicial, que muito

pode contribuir para os casos conflituosos, com a postura de um procurador colaborativo.

Atualmente muitos advogados já exercem a advocacia colaborativa, que incentiva essas práticas, e se utilizam da mediação como etapa processual aliada a uma ótima possibilidade de lograr êxito junto aos seus clientes. A postura de uma atuação meramente combativa está cada vez mais ganhando espaço para novas estratégias, com novos caminhos para lidar com os casos judiciais.

Sobre o aspecto do local da implementação das RADs, especificamente onde ocorrem as seções de mediação judicial, embora aconteçam nos Fóruns das Comarcas, os espaços esforçam-se para não reproduzir ritos e aparências local ou estrutural das audiências tradicionais.

As sessões de mediação ocorrem nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSCs dos respectivos fóruns, em ambientes que mudam a estrutura de uma sala de audiência tradicional, com todo um preparo, desde a disposição dos mediandos na mesa até outros fatores, desmistificando que em ambiente judicial somente se encontram determinados formatos de prestar o atendimento.

Após a pandemia, as sessões de mediação também são realizadas de forma virtual, o que se tornou muito usual atualmente, facilitando o acesso em função da distância e do deslocamento das partes até os fóruns, o que inovou consideravelmente a prestação de serviços pelo Poder Judiciário.

Quebrar esses paradigmas de locais e papéis está sendo parte da construção e da trajetória dessas políticas judiciárias nacionais ao longo de 14 anos de implementação. Significativas mudanças vêm desenhandando novos conceitos pelos usuários do Poder Judiciário e estruturas dos locais.

Portanto, observa-se que ao longo dos anos as políticas públicas das RADs paulatinamente vêm se moldando, agregando e

ganhando espaço de atuação e sendo assimiladas e introduzidas pelos usuários como mais uma forma de acessar o Judiciário.

É fundamental que continue a propagação de informação para corroborar com a proposta de uma justiça que busca trabalhar e privilegiar a comunicação pacificadora e o tratamento de acordo com cada conflito, trabalhando não somente com a lide jurídica, mas também com a lide sociológica.

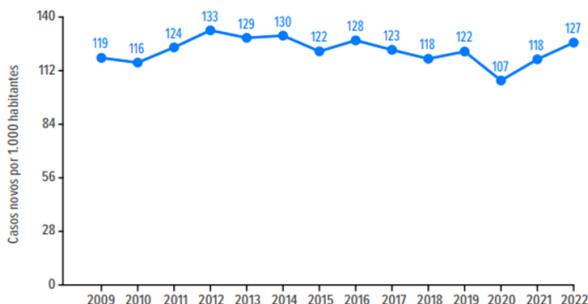
Discussão de resultados em relação às demandas processuais judicializadas em observação no Rio Grande do Sul

Com o chamado “fenômeno da judicialização”, o Poder Judiciário passou a ser a principal porta de acesso à busca por solução e justiça dos conflitos sociais a partir do novo olhar da Constituição Federal de 1988, que trouxe o acesso à democratização, à justiça e à cidadania dos direitos humanos e sociais.

De acordo com o crescente aumento processual, trago dados do Conselho Nacional de Justiça e relatório *Justiça em Números 2023*, em análise ao âmbito estadual sobre: o aumento das demandas judiciais; o congestionamento dos processos judiciais por tribunal; o tempo médio de tramitação processual por tribunal, observando em especial o estado do Rio Grande do Sul e seu índice de conciliações realizadas que abarcam os métodos de RADs; e resultados de mediações realizadas na área trabalhista.

Na Figura 1, observa-se o aumento das demandas judiciais anuais, que compreendem o período de 2009 a 2022, sendo analisada da seguinte forma: por cada grupo de 100 mil habitantes, 127 ingressaram com ação no ano de 2022, ocorrendo um aumento pela busca do judiciário por demandas crescentes em 7,4%, em relação ao ano de 2021 (CNJ, 2023).

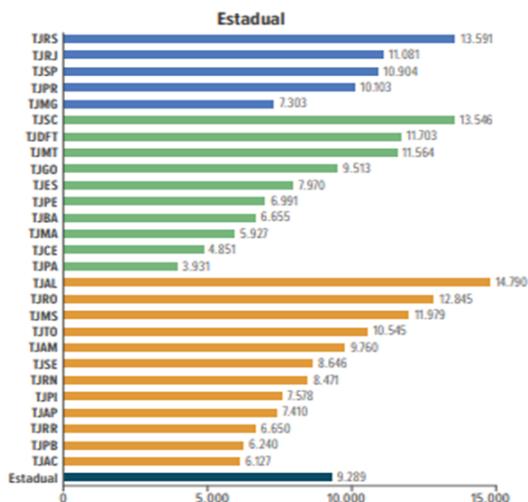
Figura 1 – Relatório Justiça em Números 2023.



Fonte: CNJ, 2023, p. 102.

A Figura 2 apresenta casos novos por 100 mil habitantes por tribunal do país, sendo possível observar que o Rio Grande do Sul representa um número expressivo no aumento das demandas processuais, estimando o volume de 13.591 novos casos em 2022.

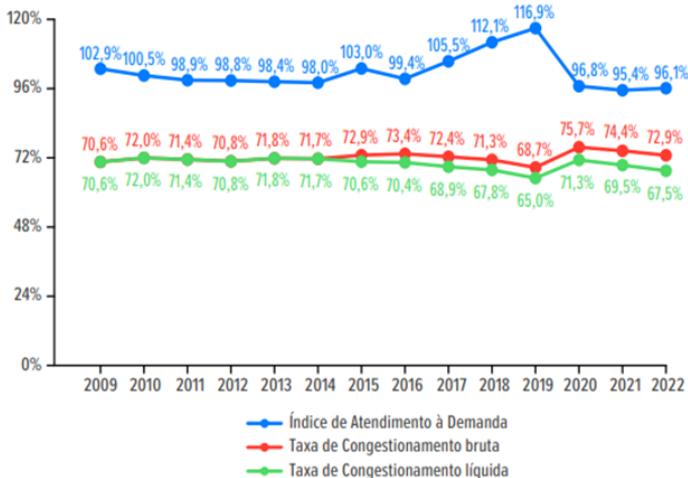
Figura 2 – Relatório Justiça em Números 2023.



Fonte: CNJ, 2023, p. 104.

Na Figura 3 é apresentada a taxa de congestionamento nos anos de 2009 a 2022. Em 2020, em razão da pandemia, houve um aumento das ações processuais. Posteriormente, em 2022, houve o congestionamento de cerca de 72,9%.

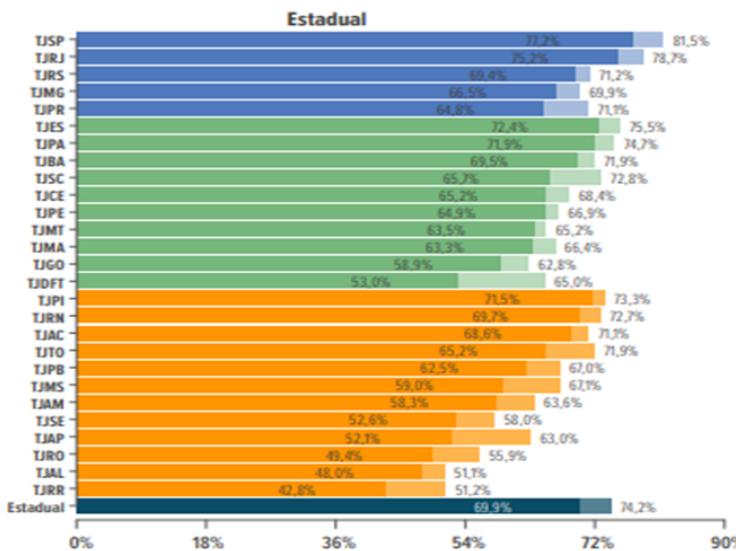
Figura 3 – Relatório Justiça em Números 2023.



Fonte: CNJ, 2023, p. 116.

A Figura 4 traz os dados da taxa de congestionamento por tribunais em todo o país. Na justiça estadual, observa-se que variam, e o Rio Grande do Sul apresenta índice de 71,2% de congestionamento total (CNJ, 2023).

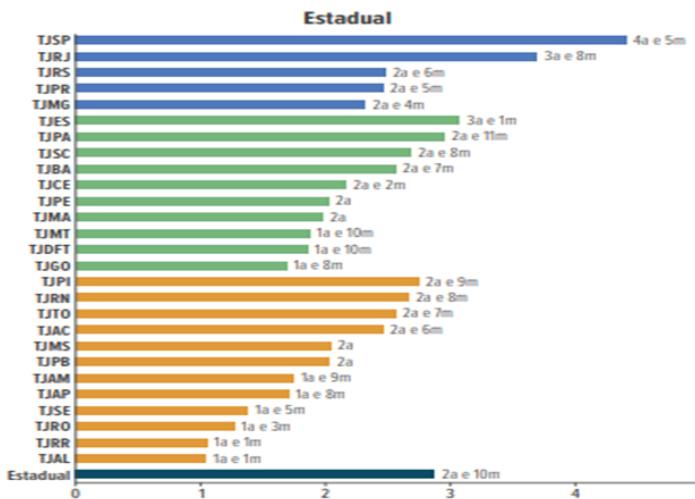
Figura 4 – Relatório Justiça em Números 2023.



Fonte: CNJ, 2023, p. 118.

Na próxima figura, é analisado o tempo médio do curso de processos por tribunal em esfera estadual, que se arrasta, dependendo de cada estado, podendo chegar a, no mínimo, dois anos, o que corrobora com a busca por alternativas de solução de disputas judiciais. No Rio Grande do Sul, o tempo estimado de uma tramitação na justiça estadual é de, em média, dois anos e seis meses (CNJ, 2023).

Figura 5 – Relatório Justiça em Números 2023.



Fonte: CNJ, 2023, p. 101.

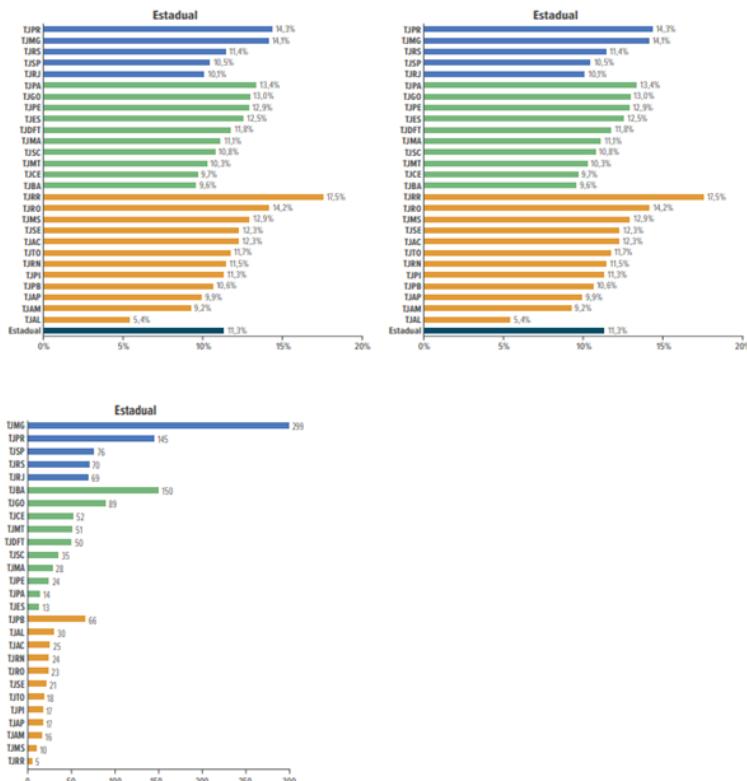
De acordo com esses dados, observa-se que a carga processual tradicional tem número elevado e se prorroga no tempo, o que gera desgaste das partes e do profissional advogado, dispendio econômico e, por vezes, decisões não satisfatórias para ambas as partes envolvidas no litígio.

Os métodos da Justiça Multiportas vêm, ao longo desses anos, auxiliando a realidade de congestionamentos processuais que poderiam chegar a números mais expressivos. A conciliação e a mediação têm um papel importante na vazão de “desafogamento” processual judicial. Portanto, a Política Judiciária Nacional das RADs, em específico no procedimento de mediação judicial, vem de encontro com a busca pelo desafogamento do volume de processos judiciais, bem como ao resolver e tratar de forma diferenciada os conflitos que batem à porta do judiciário, ampliando sua gama e qualificação de serviços: “iniciou-se uma nova fase de orientação da autocomposição a satisfação do usuário por meio de técnicas apropriadas, adequado ambiente para os debates e

relação social entre mediador e partes que favoreça o entendimento” (Azevedo, 2012, p. 21).

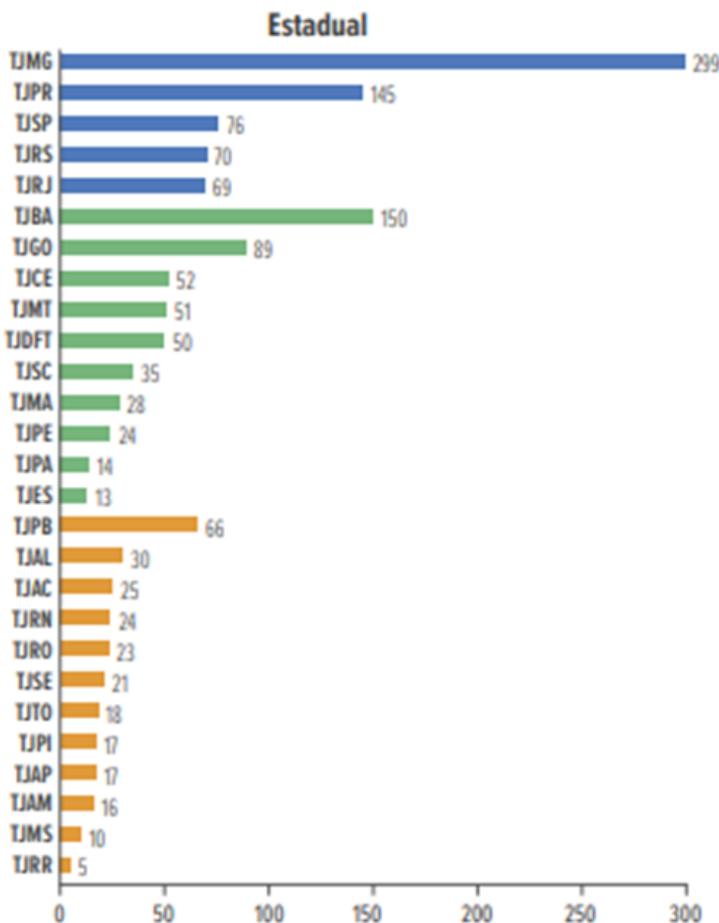
A Figura 6 traz dados sobre o índice de conciliações realizadas em sede da justiça estadual por tribunal. Observa-se que o Rio Grande do Sul teve 11,4% de êxito nas ações conciliadas, levando em consideração esse resultado e o que demonstra a Figura 7, sobre o número de CEJUCs por cada estado, o Rio Grande do Sul tem instalados 70 Centros Judiciários de Solução de Conflitos:

Figura 6 – Relatório Justiça em Números 2023.



Fonte: CNJ. 2023, p. 195.

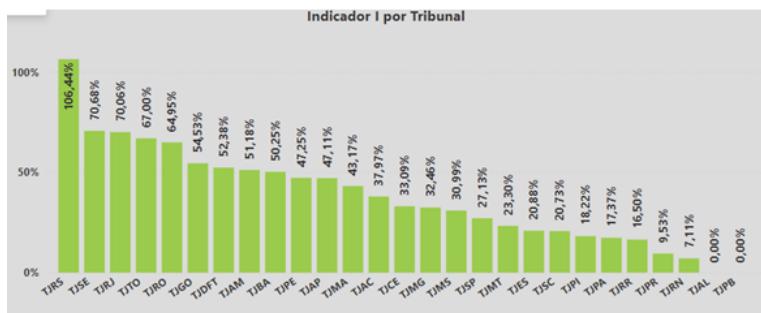
Figura 7 – Relatório Justiça em Números 2023.



Fonte: CNJ. 2023, p. 194.

O Rio Grande do Sul ganhou, no ano de 2022, o prêmio Conciliar é Legal em sede da justiça estadual, que visa disseminar e estimular ações de modernização no âmbito judiciário para pacificação das lides e aprimoramento da prestação jurisdicional:

Figura 8 – Tabela de audiências realizadas nos CEJUSCs ou Comarcas de Conciliação/Mediação, em relação ao total de processos e de procedimentos pré-processuais recebidos no CEJUSC ou nas Comarcas de Conciliação/Mediação.



Fonte: Prêmio Conciliar é Legal (CNJ, 2023).

Passo à análise das mediações na área trabalhista, com dados do Tribunal Regional do Trabalho da 4^a Região, Rio Grande do Sul, que informou o uso de mediações coletivas, especialmente no período da pandemia (2020-2021), em benefício de conflitos oriundos das relações de trabalho:

Dos 131 pedidos de mediação pré-processual em 2020, 66 foram encerrados com êxito, o que corresponde a um percentual de conciliação de cerca de 50%.... Algumas mediações bem-sucedidas evitaram danos e preservaram os interesses de milhares de pessoas, como as que envolveram empresas de transportes públicos da região metropolitana de Porto Alegre... (TRT-RS atendeu [...], 2021).

Um caso conflituoso que ganhou as mídias foi o das unidades das academias da empresa Smart Fit. Ocorreram muitas reclamações durante o momento pandêmico entre 2020 e 2021, ocasionando conflitos entre as unidades e seus consumidores. Para resolver a questão, a rede de academias recorreu à mediação para solucionar as questões: “A rede diz ainda que as 16 mil reclamações mediadas de junho de 2020 a junho de 2021 foram tratadas com todo o cuidado, sempre visando o bem-estar do aluno. Do total, 90,16% foram resolvidas” (Nascimento, 2021). Outro caso que reflete a realidade de uma das empresas do setor

varejista, tradicional e renomada no mercado, é o da loja do grupo Americanas. Segundo informações, as lojas Americanas enfrentaram problemas de ordem financeira que ultrapassavam o montante contábil de bilhões, além de ações de despejo de algumas unidades (MPT realiza [...], 2023). A empresa pediu sua recuperação judicial, o que, no andamento do percurso jurídico, colocava em risco a demissão de uma massa de trabalhadores da empresa. Foi despachado pelo juiz da causa que houvesse a aplicabilidade de mediação para o caso:

O julgador destacou que tanto a Lei de Falências quanto o Código de Processo Civil incentivam o uso da mediação para solucionar conflitos.

Entendo que de forma mais abrangente se deve buscar a construção de consensos no processo de recuperação judicial, mostrando-se, assim, curativo deixar à disposição das recuperandas, e todos os interessados neste feito recuperacional, os meios necessários para se valerem de procedimento de mediação, seja também em cooperação com os outros juízos, a fim de alcançar, mediante um ato concertado, solução que acomode os interesses de todos os envolvidos e não prejudique o desenvolvimento consentâneo da recuperação judicial (Rodas, 2023).

Nesse caso, a mediação auxiliou nas tratativas de forma muito positiva, evitando a demissão dos trabalhadores e o despejo das unidades.

Recentemente o Tribunal do Estado do Rio Grande do Sul lançou a campanha de atendimentos “Reconciliando Recomeçamos”, com duração de 1º a 10 de julho de 2024, visando proporcionar serviços pré-processuais para a população, ou seja, solucionar casos ainda não judicializados através da mediação e da conciliação oferecidas pelos CEJUSCs para as seguintes demandas:

Cobrança de dívidas, revisão de contratos, reclamações relativas a compras de mercadorias, contratação de serviços, revisão de valores de prestações, mensalidades, aluguéis, dificuldade em honrar compromissos financeiros e superendividamento. Também temas ligados à família, como divórcio,

guarda e visitação de filhos, pensão alimentícia e cuidado com idosos podem ser mediados (Sousa, 2024).

Observa-se que o Rio Grande do Sul esforça-se para manter-se em taxas de crescente utilização das práticas das RADs, incidindo na satisfação de seus usuários, procurando superar o alto índice de demandas anuais com acordos e atividades que impulsionem o crescente aproveitamento nos CEJUSCs.

Esse tipo de iniciativa que abarca as políticas judiciárias potencializa a sua utilização entre a população e a difusão do conhecimento, reforçando a proposta de uma Judiciário Multiportas.

Considerações finais

O que se busca com os métodos autocompositivos é uma possibilidade de não somente dar vasão ao grande número de demandas, mas também possibilitar outras formas de prestação jurisdicional de qualidade e efetividade na resolução satisfatória aos usuários do Poder Judiciário.

Deve-se frisar que, embora alguns casos não tenham, no momento da mediação, um entendimento ou acordo sob o objeto da lide, pelo tratamento dado na sessão de mediação, posteriormente se observam os benefícios que o procedimento desenvolveu com os envolvidos e seus advogados:

Aliás, vários processos, os efeitos da facilitação do diálogo, introduzido pelos mediadores, possibilitaram um resultado futuro benéfico, mesmo naqueles processos em que não houvera aparente resultado em um primeiro momento, o que significa que os efeitos da mediação se prolongam no tempo e, às vezes, causam um resultado positivo no futuro (Martinez, 2011, p. 18).

A efetiva consolidação dessa política judiciária nacional caminha juntamente com uma advocacia colaborativa com perspectivas para tais métodos, sendo importante a postura dos profissionais usuários do Poder Judiciário na aplicabilidade da mediação em prol de seus clientes, buscando cada vez mais se

apropriarem desses novos métodos que estão à disposição da própria classe.

Conclui-se que, para além de se buscar uma solução para os conflitos, o que se pretende com a mediação judicial é a chamada “cultura da paz”, promovida pela já citada Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que objetiva métodos voltados à Resolução Apropriada de Disputas – RADs, que atualmente fazem parte da prestação jurisdicional.

O fórum de multiportas busca exatamente essa adaptabilidade processual em máximo grau para que se possa lograr uma solução adequada para os casos concretos. [...] A adoção apenas do método jurídico-técnico expõe suas fraquezas, como o não-conhecimento de matérias emocionais, muitas vezes o cerne da questão individual, e na possibilidade do Juiz de conhecer todos os ramos do conhecimento humano em profundidade (Barbosa, 2003, p. 249).

Referências

- AZEVEDO, André Gomma. **Manual de Mediação Judicial**. 5. ed. Porto Alegre: TJRS, 2015.
- BARBOSA, Ivan Machado. **Fórum de Múltiplas Portas:** uma proposta de aprimoramento processual. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). **Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação**. Brasília: Grupo de pesquisa, 2003, v. 2.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Identidade e Etnia:** Construção da pessoa e resistência cultural. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_125_29112010_03042019145135.pdf. Acesso em: 18 set. 2020.
- BRASIL. Senado Federal. 1824: Octaciano Nogueira. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Constituições Brasileiras; 1). Disponível: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137569/Constituicoes_Brasileiras_v1_1824.pdf. Acesso em: 25 set. 2020.
- CORRÊA, Rosa Gonçalves. Aspectos da Mediação Judicial e Extrajudicial como primeira porta de acesso na composição dos conflitos familiares: na busca pela transformação, resolução colaborativa e pelo resgate de valores

pessoais e sociais. *In:* ROSA, Conrado Paulino da *et al.* (Orgs.). **Novos Rumos do Direito de Família e Sucessões**. Porto Alegre: IBDFAM, 2016.

RECONCILIADOR. *In:* Dicio, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2024. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/reconciliador/>. Acesso em: 15 out. 2020

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2023.** Brasília: CNJ, 2023. Disponível em :<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf> Acesso em: 29 abr. 2024.

GEERTZ, Clifford. **O Saber Local: Novos ensaios em antropologia interpretativa.** Petrópolis: Vozes, 1997.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

SOUZA, Janine. Tribunais promovem mutirão “Conciliando, Recomeçamos”. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**, 21 jun. 2024. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/tribunais-promovem-mutirao-conciliando-recomecamos/>. Acesso em: 22 jun. 2024.

LARAIA, Roque de Barro. **Cultura um conceito antropológico.** Rio De Janeiro: Zahar, 1986.

MARTINEZ, Sílvia Maria Facchina Espósito. Introdução *In:* CROSMAN, Claudia Frankel; MANDELBAUM, Helena Gurfinkel (Orgs.). **Mediação no Judiciário teoria na prática.** São Paulo: Primavera Editorial, 2011.

PELUSO, Cesar. Solução consensual de conflitos e o futuro da democracia. *In:* CROSMAN, Claudia Frankel; MANDELBAUM, Helena Gurfinkel (Orgs.). **Mediação no judiciário teoria na prática.** São Paulo: Primavera Editorial, 2011.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Dicionário de direito de família e sucessões:** ilustrado. São Paulo: Saraiva, 2015.

PIZZOL, Alcebír Dal. **O serviço Social na Justiça comum brasileira: aspectos identificadores – perfil e perspectivas profissionais.** Florianópolis: Insular, 2008.

PIZZOL, dal Alcebír. **O Serviço Social no Poder Judiciário de Santa Catarina – Caderno II:** Associação Catarinense dos Assistentes do Poder Judiciário. Florianópolis: TJ/SC, 2012.

PRÊMIO CONCILIAR É LEGAL 2023. **Conselho Nacional da Justiça,** 2023. Disponível em: <https://painel-conciliacao.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 11 maio 2024.

TRT-RS ATENDEU 131 pedidos de mediação coletiva em 2020. **Justiça do Trabalho TRT da 4ª Região (RS),** 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/modulos/noticias/452296#:~:text=Dos%20>

131%20pedidos%20de%20media%C3%A7%C3%A3o, do%20ano%20 anterior%20(191). Acesso em: 01/05/2024.

MPT REALIZA mediação do caso Americanas. **Mundo Sindical**, 09 fev. 2023. Disponível em: <https://www.mundosindical.com.br/Noticias/55157,MPT-realiza-mediacao-do-caso-Americanas> Acesso em: 09 mar. 2024.

NASCIMENTO, Talita. Smart Fit recorre à mediação para resolver 16 mil reclamações. **UOL**, 07 jul. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/10/07/smart-fit-recorre-a-mediacao-para-resolver-16-mil-reclamacoes.htm>. Acesso em: 12 maio 2024.

TRAVAIN, Luiz Antônio Loureiro. Escolas Clássicas de Negociação aplicáveis a Conciliação e a Mediação. **Jus.com.br**, 28 fev. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64467/escolas-classicas-de-negociacao-aplicaveis-a-conciliacao-e-mediacao>. Acesso em: 10 de outubro de 2020.

SARAIVA. **Vade Mecum Compacto**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Olivia Céspedes e Fabiana Dias da Rosa. 20. ed. São Paulo: Saraiva Jur., 2018.

MOVIMENTOS SOCIAIS E LUTAS POR RECONHECIMENTO NO PROCESSO CONSTITUINTE CHILENO

Luan Homem Belomo

1. Introdução

Nas últimas três décadas, a América Latina esteve exposta a uma série de transformações políticas e sociais, como redemocratizações, ciclos de protestos e processos constituintes. O Chile é um país que representa bem todas essas mudanças. Em sua história constitucional, no entanto, o país apresentou poucas Cartas Magnas desde a sua independência. Nenhuma com participação popular.

A maior representação do legado da ditadura de Augusto Pinochet (1973-1990) está na Constituição elaborada no regime em 1980, até hoje em vigor. Apesar das reformas desde a redemocratização, a Constituição de 1980 manteve suas estruturas políticas e sociais erguidas desde sua origem, principalmente sua natureza neoliberal. A implementação das políticas neoliberais nesse período aumentou a participação do setor privado na economia e reduziu o tamanho do Estado, que passa a não garantir direitos básicos, como o acesso à aposentadoria, à educação, à saúde e até mesmo ao saneamento (Wisecarver, 1992). Apesar da estabilidade institucional e econômica, o país aprofundou os níveis de desigualdade (Banco Mundial, 2020), gerando intensos conflitos sociais desde o início do século (Encina, 2015).

Cada vez mais endividada e empobrecida, a população foi às ruas em 2019 após uma série de ajustes implementados pelo então governo de Sebastian Piñera (Chernavsky, 2019). O aumento nas taxas envolvendo os setores de transporte, ele-

tricidade e água, além da inatividade do Poder Público diante da crise na saúde, foi o estopim que fez com que mais de um milhão de pessoas ocupassem a Praça Itália de Santiago, no que ficaria conhecido como a *Marcha Más Grande de Chile*, a maior manifestação desde a retomada da democracia no país (Montes, 2019a). Foi a politização do mal-estar na sociedade chilena.

De forma descentralizada e com ampla participação popular, os protestos do *Estallido Social* incluíam um variado repertório de ações, como marchas pacíficas, ocupações de espaços públicos, bloqueios de ruas e confrontos com as forças de segurança. A violência logo tomou conta das ruas de Santiago com confrontos entre manifestantes e policiais. O presidente Piñera chegou a declarar estado de emergência, enviando militares para intensificar a repressão aos protestos, além de ordenar toque de recolher na capital. O uso excessivo da força policial e militar resultou em dezenas de mortes e centenas de feridos, ocorrências denunciadas pelas Nações Unidas como graves violações de direitos humanos (Montes, 2019b).

Através da demanda pela constituinte, as manifestações canalizaram a insatisfação da população com o sistema político e econômico do país. A alteração desse modelo, em que os direitos foram transformados em mercadoria, sustentado pelas políticas macroeconômicas mantidas tanto nos governos de direita quanto de esquerda, passa necessariamente pela abertura de um processo constituinte, medida apoiada por 78% dos cidadãos no plebiscito de 2020 (G1, 2020), um resultado direto dos protestos.

A necessidade de mudança também foi refletida na escolha da composição da assembleia constituinte, em que os independentes foram os mais votados entre 155 membros eleitos. Não filiados a partidos políticos, definiam-se como de esquerda, embora não fizessem parte da esquerda tradicional do país. A maioria dessas novas lideranças cresceu a partir dos protestos,

entre os quais estavam acadêmicos, escritores, artistas e, principalmente, representantes dos movimentos sociais.

Formada de forma paritária entre homens e mulheres, além de cadeiras destinadas a indígenas, a assembleia constituinte procurou ampliar o acesso à saúde, à educação e à aposentadoria, aumentando o papel do Estado na sociedade, além de propostas inovadoras em questões étnicas, de gênero, de sexualidade e de participação política. No entanto, os chilenos acabaram por rejeitar a proposta. No plebiscito que envolvia o novo documento, quase 62% dos eleitores votaram pelo *rechazo*, em contraposição aos 38% que votaram pelo *aprueto* (G1, 2022).

Apesar disso, destaca-se o protagonismo inédito dos movimentos sociais desde o início desse processo, tanto nos protestos de 2019 quanto na formulação da proposta de 2022. Dessa forma, a pesquisa se propôs a estudar a proposta a partir da perspectiva dos movimentos sociais, que a desenvolveram a partir de suas reivindicações por reconhecimento.

O reconhecimento, conforme desenvolvido por Axel Honneth, é um conceito-chave deste trabalho, uma vez que auxilia a compreender as reivindicações dos movimentos sociais ao identificar padrões de desrespeito que motivam a ação coletiva, entendendo-os como expressões de “luta por reconhecimento” em esferas como amor, direitos e solidariedade e analisando a dinâmica entre indivíduo e sociedade que molda as demandas desses grupos. Além disso, a abordagem de Honneth fornece uma estrutura para avaliar a legitimidade das reivindicações com base em suas conexões com princípios normativos, podendo proporcionar uma visão mais ampla das motivações e dinâmicas por trás dos movimentos sociais chilenos.

O trabalho, de caráter qualitativo e exploratório, é amparado em pesquisa documental e bibliográfica (Gil, 1999). O objetivo central é identificar as reivindicações por reconhecimento dos movimentos sociais chilenos que se materializaram no texto

da proposta constitucional. Com isso, pretende-se contribuir, a partir dos resultados, para o melhor entendimento e a futura evolução dos debates em torno das demandas da sociedade chilena para uma nova Carta Magna.

2. Conflito social e reconhecimento

A teoria do reconhecimento constitui uma abordagem filosófica e sociológica que se dedica às dimensões sociais e intersubjetivas do reconhecimento mútuo. Para o jovem Hegel (2023), o processo de reconhecimento se desenvolve no confronto dialético entre o “eu” e o “outro”. A construção da identidade depende, necessariamente, do reconhecimento recíproco entre dois sujeitos, um processo que ocorre antes de qualquer prática social ou política, não explicitado ou consciente.

Opondo-se ao modelo de Hobbes de luta social, que reduz o comportamento humano à busca por autopreservação e poder relativo em desfavor do outro, Hegel, à luz da eticidade, considera a luta social parte integrante do processo de desenvolvimento da consciência e da liberdade. É na esfera social que os sujeitos encontram a possibilidade do autorreconhecimento, de reconhecer no outro a singularidade e, a cada etapa de reconhecimento social, assimilar novas dimensões de suas próprias identidades. Assim se forma o sujeito social e se desencadeiam as lutas por reconhecimento, o motor do processo evolutivo da sociedade.

Buscando comprovar a teoria do jovem Hegel, Honneth (2003a) demonstra como indivíduos e grupos sociais se inserem na sociedade por meio da luta por reconhecimento e provocam mudanças sociais. O autor afirma que há três formas de reconhecimento: o amor, que gera a autoconfiança; o direito, que gera o autorrespeito; e a solidariedade, que gera a autoestima. Ao negar qualquer uma dessas formas, surgem as lutas por reconhecimento a partir de uma gramática moral dos conflitos sociais.

Para explicar a primeira forma de reconhecimento, o amor, Honneth (2003a) utiliza os exemplos da psicanálise de Douglas Winnicott. Segundo Winnicott, o desenvolvimento psíquico na infância é formado por duas fases: a dependência absoluta e a dependência relativa. A fase da dependência absoluta ocorre no estágio inicial do desenvolvimento infantil, em que mãe e bebê se encontram em uma relação simbiótica. Nos primeiros meses de vida, por haver uma grande dependência dos cuidados da mãe para a sua sobrevivência, o bebê a percebe como uma extensão do seu próprio corpo. A mãe, que também se identifica com o bebê, vivencia essa carência precária como um imperativo do seu estado psicológico, passando a atender todas as demandas e necessidades do seu filho. Na satisfação de suas carências, um depende do outro.

Já na fase de dependência relativa ocorre o desenvolvimento de um elemento essencial das futuras relações, o *ser-si-mesmo* em um outro. Por volta dos seis meses de vida, o bebê aprimora a sua capacidade de interação e diferencia o corpo do ambiente, ao mesmo tempo em que a identificação primária e corporal de sua mãe torna-se fluida. Assim que ela retorna à rotina de trabalho e de convivência com outras pessoas, o bebê começa a vivenciar intervalos maiores de sua ausência, causando-lhe um processo de desilusão. Como resposta, o filho age agressivamente na tentativa de destruição do corpo da mãe, agora independente.

Diante da percepção de que a mãe não se volta contra suas ações destrutivas, mas continua a demonstrar afeto e atenção, o filho tem a certeza de que é amado, o que lhe proporciona a autoconfiança para a independência. É na certeza de ser amado, mesmo na ausência do outro, que quem ama é reconhecido em sua autonomia, uma vez que o amor possibilita o reconhecimento de forma mútua (Mattos, 2006). Tamanha a relevância do reconhecimento do amor, que Honneth o considera responsável não apenas pela formação do autorrespeito como também pela base de autonomia para a participação na vida pública, sendo o

núcleo fundamental de toda a moralidade (Sobottka; Saavedra, 2008).

Na segunda forma de reconhecimento, o direito, Honneth (2003a) explica o surgimento do reconhecimento jurídico na modernidade com base na análise histórica de Thomas Marshall. As sociedades tradicionais tinham o reconhecimento fundamentado na concepção de *status*, ou seja, os indivíduos eram reconhecidos juridicamente apenas pelas suas funções e posições na comunidade. A transição para a modernidade mudou estruturalmente essa relação. Com a universalização de direitos, o sistema jurídico passa a combater privilégios e exceções, expressando os interesses de toda a sociedade. Já que os direitos universais promovem a ideia de que todos os sujeitos, independentemente de *status* social, são dignos de respeito, eles também expressam o processo de reconhecimento mútuo desses agentes em suas autonomias.

No entanto, o direito universal só surge porque a noção de respeito já havia mudado com o questionamento da burguesia ao código tradicional baseado na honra. Marshall detalha esse processo e acrescenta que a inclusão de classes pela ampliação do direito foi um resultado da luta de baixo pra cima, de luta por reconhecimento, tendo em seu centro a exigência de participação política igualitária a todos os cidadãos, independentemente das desigualdades econômicas. Com o reconhecimento dos direitos políticos, percebe-se a necessidade de condições básicas para o exercício da autonomia política, como uma mínima formação cultural e uma segurança econômica, o que serviria de base para os direitos sociais e o estado de bem-estar social nos países europeus do século XX. Assim, o reconhecimento jurídico cria as condições que possibilitam o desenvolvimento do autorrespeito.

A terceira forma de reconhecimento, a solidariedade ou comunidade de valores, remete à aceitação recíproca das qualidades individuais julgadas por meio dos valores da comunidade, tendo como exigência a autoestima. Diferentemente da forma de

reconhecimento do direito, que considera as propriedades gerais do indivíduo, a valoração social considera as propriedades de sua singularidade, o que o torna diferente dos demais. No centro da solidariedade moderna estão as relações simétricas entre os membros da comunidade, que possibilitam que qualquer indivíduo tenha as suas qualidades e especificidades reconhecidas como valiosas e relevantes para a reprodução da sociedade (Mattos, 2006), permitindo o desenvolvimento da autorrealização. Além disso, como os valores da comunidade variam com o tempo, a autoestima também varia, sendo, portanto, mutável.

Junto com a ideia do respeito pelo ser humano como um fim em si mesmo, alteram-se os padrões do respeito social relacionados ao reconhecimento das singularidades. A mudança no entendimento da autoestima social na modernidade trouxe a substituição da honra pelo conceito de prestígio social, possível apenas pela desvinculação do reconhecimento da autoestima de uma ideia de estamento (Mattos, 2006), o que foi essencial ao processo de individuação dos sujeitos. Foi apenas na transição para a modernidade que houve uma abertura no horizonte valorativo da sociedade às diversas formas de autorrealização pessoal, quando as capacidades individuais não são mais avaliadas de forma coletivista.

No entanto, devido a essa mudança estrutural, a modernidade carrega em si uma permanente tensão, um permanente processo de luta em que, de um lado, há uma busca individual por variadas formas de autorrealização e, de outro, por um sistema de avaliação social. Dessa forma, os variados grupos sociais buscam exercer sua influência na vida pública para que a sua perspectiva de vida boa seja reconhecida socialmente e pertença ao sistema de referência moral que configura a autocompreensão cultural e moral da comunidade da qual fazem parte (Sobottka; Saavedra, 2008).

O autor afirma que “a experiência de uma retirada do reconhecimento social – de degradação e desrespeito – deve

estar no centro de um conceito significativo de sofrimento e injustiça socialmente causados” (Honneth, 2003b, p. 132). A percepção de injustiça é um fator fundamental para moldar os objetivos e as aspirações dos movimentos sociais. Antes de tudo, é o sentimento ao desrespeito que impulsiona não somente as lutas por reconhecimento cultural como também as lutas por redistribuição material. Sua teoria, fundamentada na intersubjetividade, nega que os embates políticos sejam meramente expressões de interesses individuais e defende que suas bases devem ser reconstruídas a partir de expectativas morais na interação social e no reconhecimento mútuo, ao invés de um cálculo racional estratégico. Os movimentos por redistribuição também derivam do desrespeito, portanto podem ser inseridas nas lutas por reconhecimento.

Honneth (2003a) associou todas as formas de desrespeito ao conceito da psicanálise de patologia, buscando, por meio da teoria do reconhecimento, indicar os sintomas dos atores sociais atingidos em seu estado patológico proveniente de experiências de injustiça. Em suma, as reações advindas do sentimento dessa injustiça são entendidas como o estopim das lutas por reconhecimento. São os movimentos sociais que irão politicar os desrespeitos e organizá-los em forma de ação coletiva pela busca por reconhecimento na arena da esfera pública.

3. Movimentos sociais e reconhecimento na nova constituição

Concluída em 4 de julho, a versão final da proposta de Constituição de 2022 do Chile apresenta 178 páginas, 388 artigos e 54 normas transitórias. O documento foi marcado por seu caráter inovador e, principalmente, sua busca por reconhecimento social, ponto que será analisado a seguir. A pesquisa identificou as demandas por reconhecimento a partir de cinco principais grupos: os povos indígenas, as mulheres, as pessoas LGBT+, os trabalhadores e os estudantes.

3.1 Povos indígenas e plurinacionalidade

O documento propõe a implementação de um Estado plurinacional e intercultural, ou seja, não apenas reconhece a existência de outras identidades nacionais como também valoriza a interação entre as diferentes culturas que delas derivam. É uma forma de organização política formada por múltiplas nações dentro de um mesmo território, assegurando a sua representação e autonomia. No entanto, a plurinacionalidade nunca foi consenso entre as organizações e comunidades indígenas.

O movimento mapuche manifesta uma postura crítica em relação aos canais institucionais. Alguns setores preferem concentrar suas estratégias na retomada territorial e veem a plurinacionalidade como um afastamento do principal objetivo do movimento: o da autodeterminação, princípio que defende o direito dos povos originários de decidirem seu próprio destino político, econômico e cultural, sem interferência externa. Além disso, foram as lutas conduzidas fora dos parâmetros institucionais que possibilitaram uma maior discussão sobre seus direitos fundamentais na sociedade (Zapata, 2021).

Durante a década de 1990, com a imobilidade dos partidos políticos diante das reivindicações dos povos indígenas, o movimento mapuche adotou uma postura de mobilização independente das instituições e adquiriu um caráter autonomista que, inclusive, ajudou a impulsionar os primeiros debates sobre a necessidade de uma nova Constituição. Desde então, estabeleceram-se pontos de convergência com movimentos progressistas que compreendem a situação do povo mapuche e incorporaram os seus conceitos. A bandeira mapuche esteve presente em todas as manifestações do *Estallido Social*, empunhada tanto por ativistas mapuches quanto por chilenos (Pairican, 2021).

O artigo 11 reconhece e promove o diálogo intercultural, horizontal e transversal entre as diversas cosmovisões dos povos e das nações que convivem no país. Determina ainda que

o exercício das funções públicas deve garantir os mecanismos institucionais e a promoção de políticas públicas que favoreçam o reconhecimento e a compreensão dessa diversidade étnica e cultural, visando à superação das assimetrias existentes no acesso, na distribuição e no exercício do poder (Chile, 2022). Para que a plurinacionalidade não seja um fim em si mesma, o movimento entende a interculturalidade como um ponto-chave. A partir de um novo marco histórico, a assimilação da diversidade cultural permitiria o início de um processo de descolonização da sociedade chilena, estimulando o diálogo e o entendimento mútuo entre os diferentes grupos étnicos no país. Dessa forma, a autodeterminação se estabelece como um resultado do reconhecimento social.

Nessa perspectiva, o artigo 34 da proposta constitucional reconhece o pleno exercício dos direitos coletivos e individuais dos povos e das nações indígenas, em consonância com sua livre determinação. Esse artigo faz parte do capítulo II do documento, intitulado “Derechos Fundamentales y Garantías”, que abrange do artigo 17 ao 126, sendo o mais extenso. O referido artigo estabelece que os povos e as nações indígenas têm o direito à autonomia, ao autogoverno e à preservação de sua cultura, identidade, cosmovisão, herança e língua. Além disso, são assegurados o reconhecimento e a proteção de suas terras, territórios e recursos, tanto em sua dimensão material como na imaterial. Igualmente, são garantidos o direito à cooperação e {a integração, o reconhecimento de suas instituições, jurisdições e autoridades próprias ou tradicionais bem como a plena participação, caso desejem, na vida política, econômica e cultural do Estado (Chile, 2022).

Outro ponto de destaque encontra-se no capítulo IX, intitulado “Sistemas de Justicia”, no qual são estabelecidas as bases dos órgãos de justiça no Chile, responsáveis por julgar os conflitos jurídicos de forma imparcial e assegurar o cumprimento das decisões de acordo com Constituição, leis e tratados interna-

cionais de direitos humanos. É nesse capítulo que se desdobram alguns dos artigos mais controversos da proposta.

O artigo 309 enfatiza o reconhecimento dos sistemas jurídicos dos povos e das nações indígenas, que deve coexistir de forma coordenada em um plano de igualdade com o Sistema Nacional de Justiça, respeitando os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição e nos tratados e instrumentos internacionais de direitos humanos dos quais o Chile é parte. Ainda de acordo com o artigo 329 do mesmo capítulo, a Suprema Corte terá competência para analisar e resolver os recursos interpostos contra as decisões da jurisdição indígena. Para isso, contará com uma sala especializada, apoiada por um conselho técnico composto por especialistas em cultura e direito indígena, conforme estabelecido por lei (Chile, 2022).

A implementação de um sistema jurídico específico para os povos indígenas é considerada um elemento fundamental para assegurar a autodeterminação, uma vez que viabilizaria um exercício mais eficaz de sua autonomia na tomada de decisões e na gestão de assuntos internos, podendo abranger questões relacionadas a territórios, recursos naturais, governança interna, preservação cultural, justiça comunitária e resolução de conflitos, conforme suas tradições e valores próprios.

3.2 Gênero e sexualidade

Outro ponto de suma importância que perpassa todo o texto constitucional diz respeito à definição do caráter paritário do Estado e à atenção dedicada às questões de gênero e de sexualidade. O artigo 6 estabelece que o Estado deve promover uma sociedade na qual mulheres, homens, diversidades e dissidências sexuais e de gênero participem em condições de igualdade substantiva. Isso inclui garantir a representação efetiva desses grupos como princípio mínimo para o pleno exercício de democracia e cidadania (Chile, 2022).

Além disso, o artigo exige uma representação paritária em órgãos colegiados do Estado e em empresas públicas e semipúblicas, com pelo menos 50% de mulheres. O Estado tem a responsabilidade de promover a paridade não apenas em suas instituições como também em todos os espaços públicos e privados, adotando medidas para garantir a representação de pessoas de diferentes gêneros. Para alcançar a igualdade de gênero e a paridade, o Estado deve adotar as medidas necessárias para adequar e impulsionar legislação, instituições, marcos normativos e prestação de serviços, incorporando de forma abrangente a perspectiva de gênero no seu desenho institucional, na política fiscal e orçamentária e no exercício de suas funções.

A paridade de gênero é uma reivindicação que une as diferentes correntes do feminismo, e sua inclusão no texto constitucional é consequência direta das mobilizações recentes do movimento feminista chileno. Suas pautas já haviam protagonizado o ano de 2018, quando a marcha de 8 de março reuniu cerca de 800 mil mulheres de distintas origens e idades nas principais cidades do país, a maior manifestação até então desde o fim da ditadura. Além de destacar questões como igualdade salarial, direitos reprodutivos e combate à violência de gênero, a marcha também teve como objetivo chamar a atenção para a necessidade de transformações profundas na estrutura social e política do país. Convocada pela *Coordinadora 8M*, uma coalizão de grupos feministas, a marcha impulsionou a conscientização pública sobre as questões feministas, gerando debates em torno da igualdade de gênero em diferentes esferas da sociedade (Carrillo; Manzi, 2021).

O movimento feminista também foi uma força determinante nos protestos do *Estallido Social*. Sua transversalidade permitiu que se conectasse com outras lutas e demandas sociais durante os protestos, mostrando como as desigualdades de gênero estão intrinsecamente ligadas a outras formas de opressão e desigualdade, como a econômica e racial. Assim, o feminismo

chileno enfatizou a importância de abordar essas questões de forma conjunta ao apontar que a justiça social deve avançar através de uma perspectiva interseccional que leve em consideração as múltiplas dimensões da desigualdade (Follegrati, 2021). Essa perspectiva é refletida no próprio texto constitucional.

A paridade e o reconhecimento da diversidade sexual e de gênero, como princípios orientadores, foram replicados em diversas outras disposições ao longo da proposta. O artigo 25 trata do direito à igualdade, enfatizando a responsabilidade do Estado em garantir tratamento igualitário e oportunidades iguais, sem privilégios para qualquer pessoa ou grupo. Proíbe a discriminação em todas as suas formas, incluindo as por motivos como nacionalidade, idade, gênero, orientação sexual, religião, raça, opiniões políticas, condição de saúde, estado civil e outros (Chile, 2022).

Na mesma direção, o artigo 27 diz que mulheres, meninas, adolescentes e pessoas de gênero e sexualidade diversas têm o direito a uma vida livre de violência de gênero, tanto no âmbito público quanto privado, e responsabiliza o Estado a adotar medidas para prevenir, investigar e punir a violência de gênero, além de oferecer apoio abrangente e proteção às vítimas, incluindo a erradicação de padrões culturais que a perpetuam. Para o mesmo fim, o artigo 312, do capítulo IX, determina que os tribunais devem levar em consideração a perspectiva de gênero ao proferir suas decisões, enfatizando também o papel do judiciário para a equidade de gênero.

Já na promoção da mudança dos padrões culturais, o artigo 40 garante o direito de todas as pessoas receberem uma educação sexual abrangente, que englobe o pleno desfrute da sexualidade, a responsabilidade afetivo-sexual, a autonomia, o autocuidado e o consentimento. Essa educação deve promover o reconhecimento das diversas identidades e expressões de gênero, combater estereótipos e prevenir a violência de gênero e sexual (Chile, 2022). No entanto, no âmbito das reivindicações

de gênero, o artigo 61 se destaca como o ponto mais controverso ao assegurar os direitos sexuais e reprodutivos.

Nesse artigo, reconhece-se a liberdade de tomar decisões autônomas sobre o próprio corpo, sexualidade, reprodução, prazer e contracepção. O Estado assume a responsabilidade de garantir o exercício desses direitos, promovendo a igualdade de gênero e eliminando qualquer forma de discriminação. Além disso, é incumbido de fornecer acesso à informação, à educação, à saúde, aos serviços e aos cuidados necessários, para que as mulheres e as pessoas com capacidade de gestação possam desfrutar de condições adequadas durante a gravidez, interrupção voluntária da gravidez, parto e maternidade segura e voluntária. A redação desse trecho é meticulosa para que também haja a inclusão adequada de homens transexuais.

Ao longo do texto constitucional, as reivindicações relacionadas ao gênero e à sexualidade estão frequentemente interligadas, como é explícito no artigo 64, que concede o direito ao livre desenvolvimento e ao pleno reconhecimento da identidade, abrangendo características sexuais, de gênero e orientações afetivo-sexuais. O Estado assegura esse direito por meio da implementação de leis, ações afirmativas e procedimentos adequados. Não obstante, o artigo 10 é especialmente relevante às pessoas LGBT+, uma vez que reconhece e protege as diferentes formas de família, assegurando-lhes uma vida digna, independentemente dos vínculos de parentesco consanguíneo ou filiativo.

O texto demonstra a capacidade de articulação do feminismo com as diferentes reivindicações, não se limitando à promoção de uma agenda particular. No *Estallido Social*, o compartilhamento de uma perspectiva feminista permitiu uma maior interseccionalidade entre pautas de estudantes, trabalhadores, povos indígenas e grupos de direitos humanos, ampliando o alcance dos protestos. Além disso, o movimento feminista desempenhou um papel significativo no fortalecimento de uma

perspectiva destituinte no processo de formulação da proposta de Constituição. Suas reivindicações por mudanças radicais trouxeram uma análise crítica e abrangente das estruturas de poder que perpetuam a desigualdade na sociedade chilena.

3.3 Trabalho e previdência social

Durante todo o processo constituinte, as reivindicações dos trabalhadores foram centralizadas na previdência social. O artigo 45 determina a criação de um sistema público de segurança social que ofereça proteção em casos de doença, velhice, deficiência, sobrevivência, maternidade e paternidade, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, além de outras situações que causem falta de recursos ou capacidade de trabalho (Chile, 2022).

O mesmo artigo sinaliza que a política de previdência social deve ser definida pelo Estado e financiada por meio de contribuições obrigatórias dos trabalhadores, empregadores e recursos gerais da nação. Atualmente, o sistema de previdência social do Chile é fundamentado em um modelo de capitalização individual, implementado em 1981. Nesse sistema, cada trabalhador efetua contribuições mensais correspondentes a uma porcentagem de seu salário, direcionadas à sua própria conta individual de aposentadoria, que é administrada por uma Administradora de Fundos de Pensão (AFP). Essas contribuições são então investidas pelas AFPs em uma variedade de instrumentos financeiros, como ações, títulos e fundos mútuos, com o objetivo de obter retornos e aumentar o valor da conta individual de cada trabalhador ao longo do tempo (Mesina, 2021).

Esse modelo, entretanto, tem sido muito criticado pelos trabalhadores. A principal refere-se aos valores de pensão, que são insuficientes para proporcionar uma vida digna aos aposentados. Isso decorre, em grande parte, da dependência dos retornos dos investimentos do sistema em relação ao desempenho do mercado financeiro, da volatilidade dos investimentos

e da incerteza quanto às taxas de conversão, colocando toda a responsabilidade e os riscos, típicos dessas aplicações, sobre os próprios trabalhadores.

Isso fez com que o tema da previdência fosse muito mobilizado durante os protestos do *Estallido Social*. O movimento NO+AFP tem sido o principal protagonista do tema no âmbito do debate público, defendendo desde 2013 a revogação do sistema previdenciário atual e sua substituição por um modelo alternativo fundamentado na repartição solidária. Por meio da organização de protestos, marchas e greves, seus ativistas sustentam que a previdência é um direito fundamental e que o sistema vigente não desempenha de maneira satisfatória o seu propósito de assegurar uma aposentadoria condigna (Mesina, 2021).

Além das mudanças do sistema previdenciário, as reivindicações dos trabalhadores incluíam melhores salários e condições laborais, redução das desigualdades socioeconômicas, direito à greve e fim da precarização das relações trabalhistas. Nessa direção, o artigo 46 institui o direito ao trabalho decente e sua proteção. Isso envolve condições de trabalho equitativas, saúde e segurança, descanso, tempo livre, desconexão digital e respeito aos direitos fundamentais no contexto do trabalho.

Já o artigo 47 esclarece especificamente as relações sindicais, estabelecendo o direito de sindicalização e assegurando o direito à negociação coletiva. Além disso, garante o direito à greve, cabendo às organizações sindicais determinarem os interesses que serão defendidos por meio desse instrumento, sem que haja limitações impostas pela legislação. A lei só pode limitar a greve excepcionalmente em serviços essenciais que afetem a vida, a saúde ou a segurança da população (Chile, 2022).

Essas reivindicações, explícitas no texto constitucional, refletem a busca por justiça social e melhores condições de vida para os trabalhadores, que se uniram a outras demandas mais amplas por mudanças políticas, sociais e econômicas. Da mesma

forma, a luta dos trabalhadores também se entrelaça com a de outros movimentos, notadamente com o feminismo, o qual se depara com as desigualdades de gênero no âmbito laboral.

3.4 Educação e luta contra endividamento

A educação é um tema de destaque no texto da proposta. O artigo 35 estabelece o direito à educação como um dever do Estado, considerando-a um processo contínuo ao longo da vida e essencial para o exercício de outros direitos. Seus objetivos incluem a construção do bem comum, a justiça social e o respeito aos direitos humanos e à natureza, assim como o desenvolvimento integral das pessoas em suas dimensões cognitiva, física, social e emocional (Chile, 2022).

O artigo 36 trata do sistema nacional de educação e especifica algumas de suas características: é composto por instituições de educação em diferentes níveis, criados ou reconhecidos pelo Estado; e deve ser regido pelos princípios de colaboração, não discriminação e proibição de lucro, além de promover a diversidade de conhecimentos artísticos, ecológicos, culturais e filosóficos. O artigo também enfatiza o papel da educação pública no sistema nacional de educação, que deve ser de natureza laica e gratuita e composta por instituições de diferentes níveis.

O artigo 37 detalha especificamente o sistema de educação superior, que é composto por universidades, institutos profissionais, centros de formação técnica e academias reconhecidas e financiadas pelo Estado. Os estudos de nível superior que levam a graus acadêmicos iniciais devem ser gratuitos nas instituições públicas e em instituições privadas designadas pela lei. Além disso, o Estado deve garantir o acesso equitativo à educação superior, com atenção especial aos grupos historicamente excluídos, proibindo qualquer forma de discriminação (Chile, 2022).

Os artigos analisados reforçam o caráter gratuito e universal da educação pública. Isso porque, assim como os outros serviços

essenciais no Chile, a educação é considerada um bem de consumo. Na prestação desses serviços, o Estado subsidiário privilegia a atuação do setor privado. As escolas e universidades privadas têm grande autonomia e liberdade para definir suas políticas, currículos e altas taxas de mensalidade. Para ingressar no ensino superior, os alunos de baixa renda precisam recorrer a empréstimos que acarretam um longo período de endividamento.

Por esses motivos, a busca pela gratuidade da educação é a principal demanda do movimento estudantil chileno, que tem desempenhado um papel significativo na luta por mudanças no sistema educacional. As primeiras manifestações de grande escala foram protagonizadas pelo movimento secundarista em 2006, no que ficaria conhecido como a Revolta dos Pinguins, uma alusão aos uniformes escolares que remetiam à aparência da ave marinha. Os protestos geraram um amplo debate sobre a mercantilização da educação no país (Rojas, 2021).

Inspirados nessa experiência, os estudantes universitários também protestaram em massa em 2011, devido aos altos custos do ensino superior e ao endividamento de estudantes, organizações como a *Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile* (FECH) e a *Confederación de Estudiantes de Chile* (CONFECH) desempenharam um papel importante na organização dos protestos, que incluíram marchas, ocupações de universidades e assembleias estudantis que demandavam reformas. O endividamento estudantil tornou-se um dos maiores problemas da juventude chilena. Seus efeitos são de longo prazo e dificultam a construção de um futuro estável. Essa sobrecarga financeira pode interromper a realização de metas pessoais importantes, tais como a aquisição de uma moradia ou a formação de uma família, impedindo o reconhecimento de um projeto de vida.

Considerações finais

Desencadeados pelo aumento das tarifas no transporte, os protestos começaram a ser sobre as desigualdades sociais e a

falta de acesso a serviços básicos. No entanto, a crítica dos manifestantes ao neoliberalismo não é de natureza simplesmente material. Ela enfatiza a falta de direitos sociais, as desigualdades de gênero, o preconceito racial, o descrédito nas instituições, o individualismo crônico e a relação com os povos indígenas. A reivindicação por uma nova Carta Magna envolve todas essas pautas, que estão interligadas pela busca por reconhecimento de novos sujeitos políticos.

Os movimentos sociais foram atores-chave durante todo o processo constituinte, participando ativamente dos debates acerca da nova Carta Magna, apresentando propostas, realizando consultas populares, organizando fóruns e audiências públicas e construindo alianças com outros grupos e setores da sociedade civil. Assim, os movimentos sociais conseguiram pautar o processo constituinte e materializar suas reivindicações no texto da proposta, centrada na ampliação de direitos pelo reconhecimento de identidades representadas pelos movimentos indígena, feminista, LGBT+, estudantil e trabalhista. Ainda que a proposta tenha sido rejeitada, a experiência demonstrou a capacidade de coordenação política dos movimentos sociais acerca de determinadas pautas, o que pode ser um elemento definidor de futuros debates constituintes no país.

Referências

BANCO MUNDIAL. Índice de Gini: chile. **Banco mundial**, 2020. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=CL>. Acesso em: 11 dez. 2023.

CARRILLO, Alondra; MANZI, Javiera. A explosão abriu a possibilidade de um momento de imaginação política radical. In: LIMÓN, Tinta (org.). **Chile em chamas:** a revolta antineoliberal. São Paulo: Elefante, 2021. p. 59-86.

CHERNAVSKY, Emilio. Chile: quase tudo é pago e, para muitos, caro ou inacessível. **Carta Capital**, São Paulo, 21 nov. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/e-tudo-pago-o-chile-alema-desigualdade/>. Acesso em: 15 out. 2023.

CHILE. Propuesta Constitución Política de la República de Chile. Santiago, 2022. Disponível em: <https://ojs.uc.cl/index.php/bjur/article/view/51749/42339>. Acesso em: 10 out. 2023.

ENCINA, Carlos Ruiz. O conflito social no Chile: Estado, mercado e democracia. **Plural**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 53-65, 2015. DOI: 10.11606/issn.2176-8099.pcso.2015.102212. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/102212>. Acesso em: 11 dez. 2023.

FOLLEGATI, Luna. O feminismo subverteu os limites do possível. In: LIMÓN, Tinta (org.). **Chile em chamas: a revolta antineoliberal**. São Paulo: Elefante, 2021. p. 261-282.

G1. Chile decide por ampla maioria que terá nova Constituição. **G1**, São Paulo, 25 out. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/10/25/urnas-sao-fechadas-no-chile-apos-plebiscito-sobre-nova-constituicao.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2023.

G1. Chile rejeita nova Constituição em plebiscito. **G1**, São Paulo, 04 set. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/09/04/chile-rejeita-nova-constituicao-em-plebiscito-diz-imprensa-local.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Jena Writtings**. Stuttgart: Newcomb Press, 2023.

HONNETH, Axel. **Luta Por Reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003a.

HONNETHb, Axel. Redistribution as Recognition: a response to nancy fraser. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or Recognition?**: a political-philosophical exchange. Nova Iorque: Verso, 2003b. p. 110-197.

MATTOOS, Patrícia. **Sociologia Política do Reconhecimento**: as contribuições de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser. São Paulo: Annablume, 2006.

MESINA, Luis. Estamos diante de um momento inédito, tudo está em disputa. In: LIMÓN, Tinta (org.). **Chile em chamas: a revolta antineoliberal**. São Paulo: Elefante, 2021. p. 127-152.

MONTES, Rocío. Mais de um milhão de pessoas protesta no Chile na maior marcha pós-Pinochet. **El País**, Santiago, 25 out. 2019a. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/24/internacional/1571937300_504889.html. Acesso em: 10 out. 2023.

MONTES, Rocío. Denúncias pelo uso excessivo da força policial e militar marcam as manifestações no Chile. **El País**, Santiago, 24 out.

2019b. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/23/internacional/1571853243_392906.html. Acesso em: 10 out. 2023.

PAIRICAN, Fernando. Em 18 de outubro, houve uma conquista da barbárie sobre a cidade culta. In: LIMÓN, Tinta (org.). **Chile em chamas**: a revolta antineoliberal. São Paulo: Elefante, 2021. p. 349-368.

ROJAS, Camila. O Congresso, tal como o desenhou a Constituição de 1980, é um órgão impotente. In: LIMÓN, Tinta (org.). **Chile em chamas**: a revolta antineoliberal. São Paulo: Elefante, 2021. p. 105-126.

SOBOTTKA, Emil Albert; SAAVEDRA, Giovani Agostini. Introdução à Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 9-18, out. 2008. DOI: 10.15448/1984-7289.2008.1.4319. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/4319>. Acesso em: 25 out. 2023.

WISECARVER, Daniel. **El Modelo Económico Chileno**. Santiago: Editora UCC, 1992.

ZAPATA, Claudia. O neoliberalismo nos tirou a memória da violência política. In: LIMÓN, Tinta (org.). **Chile em chamas**: a revolta antineoliberal. São Paulo: Elefante, 2021. p. 297-312.

MIGRAÇÃO SOB PERSPECTIVA DE GÊNERO: A MOBILIDADE INTERNACIONAL DE TRABALHADORAS IMIGRANTES

Lara A. Sosa Márquez

Introdução

A intersecção entre migração internacional e gênero é uma interação teórica potente para compreender as disparidades existentes nos processos migratórios entre homens e mulheres (cis e trans), bem como os desafios e as oportunidades que encontram ao buscar uma nova vida nas sociedades de acolhida. Neste texto²⁶, exploro a interconexão entre migração internacional e gênero, analisando as nuances e complexidades dessa relação ao apresentar uma revisão e sistematização de estudos prévios sobre a temática para ampliar o entendimento sobre as dinâmicas migratórias contemporâneas e promover reflexões críticas e maneiras de a igualdade e a inclusão serem aprimoradas e colocadas em prática no âmbito das políticas migratórias e sociais. A migração internacional é um fenômeno complexo e multifacetado que envolve uma vasta gama de fatores econômicos, sociais, políticos e culturais. No entanto, a discussão frequentemente negligencia uma dimensão crucial: a perspectiva de gênero. O presente artigo busca explorar essa lacuna, examinando como as experiências de mulheres imigrantes diferem significativamente das de seus pares masculinos. As trabalhadoras imigrantes enfrentam desafios únicos, desde a precarização do trabalho e a discriminação até a violência de gênero e a dupla jornada de trabalho. A análise proposta não apenas ilumina as dificuldades específicas encontradas por essas

²⁶ Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela concessão da bolsa de doutorado/mestrado, que propiciou a realização da pesquisa a qual originou este capítulo.

mulheres como também ressalta sua resiliência e contribuições essenciais nas economias e sociedades dos países de destino. Ao adotar uma abordagem de gênero para entender a migração, podemos obter uma compreensão mais completa e inclusiva dos movimentos migratórios contemporâneos e promover políticas que atendam de maneira mais eficaz às necessidades de todas as pessoas envolvidas.

A literatura migratória (Ley, 1981; Morokvasic, 1984; Boyd; Grieco, 2003; Assis, 2007; Marinucci, 2007; Cazarotto; Mejía, 2017) mostra que esse campo de estudos é permeado por discussões que tomam a migração masculina como o padrão dominante de deslocamentos globais, com uma escassa ou quase nula discussão sobre interseccionalidade. Sendo assim, as mulheres migrantes têm suas trajetórias e processos ignorados ou comparados aos dos homens, constatando a ausência de uma abordagem interseccional de gênero que observe suas necessidades de maneira própria. Como Assis (2007, p. 748) aponta,

[...] enquanto os homens são representados como aqueles que vinham em busca de trabalho, as mulheres não foram inicialmente representadas como trabalhadoras imigrantes, e sim como aquelas que acompanhavam maridos e filhos. Dessa forma, nunca eram percebidas como sujeitos no processo migratório.

A tendência ao crescimento da presença feminina nas migrações está vinculada às dificuldades que afetam as mulheres contemporâneas, em termos de inserção laboral, acesso à educação e à saúde e vulnerabilidade em contextos de pobreza e violência (Cazarotto; Mejía, 2017). Ademais, é possível ver que as representações de gênero, sexualidade, raça e classe estão muito presentes na enunciação do racismo e da xenofobia.

Neste texto, busco apresentar uma contextualização histórica e atual da presença das mulheres nas migrações internacionais e o processo de feminização do mercado de trabalho que absorve a mão de obra delas. Abro espaço para salientar os

riscos aos quais estão sujeitas e elucidar como a vulnerabilidade à qual estão sujeitas é maior do que a dos seus pares homens, não só no processo da tomada de decisão, mas no impacto disso para sua vida pessoal e íntima, como o trajeto e, especialmente, as situações de abuso, exploração e maus tratos a que podem ficar condicionadas em certos empregos.

Tendo em vista que se estimam 281 milhões de migrantes internacionais e que, deste total, 47,9% são mulheres (IOM, 2024), a presente discussão é mister para debatermos o tema de migrações internacionais, direitos das mulheres e direitos trabalhistas de forma mais congruente com a realidade enfrentada pelas pessoas, especialmente pelas trabalhadoras migrantes.

Dinâmicas e padrões da migração feminina: contextualização histórica e atual

Estima-se que a população de migrantes internacionais seja composta por 281 milhões de pessoas, cerca de 3,6% da população mundial; desse total, em torno de 48% (135 milhões) são mulheres e meninas (OIM, 2021). A maior parte do fluxo dessa mobilidade é de mulheres saindo de países de renda baixa ou média rumo os de renda alta. Porém, como apontado pelo Banco Mundial (2023), há países em todos os níveis de renda que recebem e enviam imigrantes, alguns que simultaneamente têm taxas parecidas, como o México, a Nigéria e o Reino Unido.

Avalia-se que do total de migrantes mundiais, 169 milhões são trabalhadoras e trabalhadores (OIM, 2021), e existem diferentes terminologias para falar sobre migração que estão atreladas a motivos e razões para realizá-la. Como bem aponta Bartolini (2021, p. 18), o poder das terminologias é um dos “privilégios paradigmáticos intrínsecos à autoridade do[/a] pesquisador[/a]”, e acredito ser importante, para melhor entender o fenômeno da migração, deixar claro quais são os termos que utilizarei adiante e o porquê.

Antes de explicar isso, antecipo que aqui utilizarei a noção de “trabalhadoras migrantes”, e a seguir narro o que significa cada conceito relacionado ao tema, de acordo com o Glossário sobre Migrações da OIM (2019).

Ambos os termos “migração” e “refúgio” tratam e englobam a ideia de movimento humano. A diferença primordial é que o primeiro trata de movimentos de pessoas, em terreno nacional ou internacional, e as razões para esse movimento não são as definidoras em um primeiro momento – podemos ver, como indicam os estudos migratórios e as definições do Glossário sobre Migrações da OIM (2019), que existem definições para cada tipo de migração, como as de curto ou longo período, sazonais etc. O refúgio também engloba os movimentos internacionais de pessoas, porém possui uma categorização e proteção legal internacional, concedida a pessoas cuja vida ou integridade física correm risco. No Brasil, a lei que determina como essa proteção do refúgio é aplicada é a Lei nº 9.474/97 (Brasil, 1997), enquanto a lei que versa sobre as questões migratórias é a Lei nº 13.445/17 (Brasil, 2017). Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) (ONU, [2023?]), a proteção internacional do refúgio é concedida para todas as pessoas que estejam fora do seu país devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas ou orientação sexual e não possam ou não queiram acolher-se no seu país de origem, bem como a pessoas que tiveram que deixar seu país de origem devido a grave e generalizada violação de direitos humanos e necessitam buscar refúgio em outro país. Essa proteção foi pensada para que essas pessoas possam reconstruir suas vidas dentro de um período razoável, em um novo país.

Enquanto essa proteção é necessária, a literatura (Anker; Lufkin, 2003; Boyd, Grieco, 2003) aponta algumas críticas, principalmente sobre o fato de que a definição facilita ou favorece o reconhecimento de homens enquanto refugiados, mas invisibi-

liza outras formas de perseguição e risco em que as mulheres são colocadas, como violência ou abuso doméstico e/ou sexual, que são mais difíceis de serem detectadas, reconhecidas e até mesmo vistas como fatores de risco. Isso, em adição à exclusão dessa proteção a pessoas em situação de extrema pobreza e fome, me levou a optar pela escolha do termo migrantes, ou imigrantes, para me referir às mulheres em mobilidade internacional, fora do seu país de origem.

Dessa forma, opto por utilizar outro termo brindado pela OIM (2019, p. 136, grifos meus), o de trabalhador ou trabalhadora migrante, entendido como “**uma pessoa que estará envolvida, está envolvida ou esteve envolvida em uma atividade remunerada em um Estado do qual ele ou ela não é um nacional**”. Tendo em vista o que os estudos prévios mostram, e que aqui serão elucidados mais adiante, a migração envolve mais do que uma motivação, é um compilado de razões que levam as pessoas a imigrarem, e no caso das mulheres não é diferente. Além dos fatores mais populares, como maior estabilidade financeira, segurança e acesso a uma melhor qualidade de vida, situações de abuso e violência também podem estar dentro dessas razões, mas não são abertamente anunciadas – e tampouco protegidas.

Marinucci (2007) é um dos primeiros autores brasileiros a falar sobre a feminização das migrações – como é conhecido esse aumento do fluxo das mulheres nas migrações internacionais. Em seu texto, questiona se as migrações se feminizaram ou só começamos a prestar mais atenção nesse movimento conforme os debates sobre gênero se acirraram e passamos a prestar mais atenção nessas importantes peças históricas – as mulheres! Analisando relatórios de organizações como a OIM, o ACNUR e o Banco Mundial, constata-se que a presença das mulheres migrantes na mobilidade internacional é algo histórico, elas sempre estiveram ali, porém a visão homogeneizada dos movimentos levou a essa invisibilidade por muito tempo. A diferença de gênero começa a aparecer nos relatórios a partir dos anos 1960,

e até o ano de 2022 registra-se presença de 45 a 49% do total dos imigrantes totais. Apesar de haver diferenças entre os continentes no tamanho desse fluxo e uma pequena variação anual, o crescimento e a presença das mulheres na corrente migratória mundial é algo constante.

A literatura indica que, apesar dessa presença, a área de estudos migratórios levou tempo para incluir a experiência das mulheres migrantes em suas análises (Ley, 1981; Morokvasic, 1986; Marinucci, 2007; Assis, 2007; Donato; Gabaccia, 2016). O mesmo pode ser visto em agendas políticas, nas quais ainda persiste uma ausência de políticas destinadas especificamente para mulheres migrantes, como no caso brasileiro – que será discutido neste estudo.

Não existe uma padronização nos dados, relatórios ou estudos específicos sobre a temática da migração e do gênero. Donato e Gabaccia (2016) apontam essa falta de dados como uma falha dos acadêmicos em não perceber um aumento substancial da migração internacional feminina, que ocorreu antes de 1960. Isso demonstra que as mulheres sempre migraram e que sua contribuição na renda familiar fazia diferença, mas não foram consideradas pelos pesquisadores e pesquisadoras da área. Entender a migração feminina passa, também, pela compreensão das causas e consequências dessa migração e da diferença da desigualdade de gênero nisso.

Não apenas as remessas financeiras são um marcador de mudança na vida das famílias como também a reprodução de alguns papéis sociais contribuiu (e contribui) para o desenvolvimento e estímulo de novas migrações. O estabelecimento das mulheres migrantes na sociedade de destino e o contato constante com a família ou amigos que ficaram na sociedade de origem promoveram a criação de redes de apoio que facilitaram e estimularam a migração não só de homens, mas também de outras mulheres (Assis, 2007).

Adentrando na discussão sobre gênero e migração, as conceituadas pensadoras sobre o tema Boyd e Grieco (2003) versam sobre o gênero não ser imutável, mas sim socialmente construído e reconstruído através do tempo, e afirmam que a visão feminista de que gênero é uma construção social levantou dois pontos que influenciaram os estudos de migração e gênero. A primeira é sobre patriarcado, ou as hierarquias de poder, dominação e outras formas de controle que homens utilizam sobre as mulheres, “como o patriarcado, que dá aos homens acesso preferencial aos recursos disponíveis na sociedade, afeta a habilidade das mulheres para migrar, o tempo dessa migração e o destino final?” (Boyd; Grieco, 2003, n.p.); a segunda questão refere-se às relações interpessoais entre homens e mulheres e quais os efeitos que a migração pode ter nestas, “em outras palavras, como o patriarcado é alterado ou reconstituído após a migração?”.

Boyd e Grieco (2003) apontam três estágios no processo de migração que influenciam nos resultados diferentes alcançados pelas mulheres imigrantes.

- 1) O estágio pré-migratório: as decisões de migrar são influenciadas por fatores relacionados ao gênero, que podem impactar e viabilizar a decisão de migrar, divididos em relações de gênero e hierarquia (dentro da família); *status* e papéis sociais; e características estruturais do país de origem (economia, acesso ao mercado de trabalho, leis trabalhistas, auxílios fornecidos pelo governo).
- 2) A transição através das fronteiras estatais: refere-se às políticas mais agressivas ou permissivas para entrada em território soberano. Influencia na forma da migração (regular ou não, documentada ou não) e no tipo de ocupação que serão recrutadas.
- 3) As experiências das migrantes no país de destino: a integração na sociedade de acolhida pode ser influenciada pelo impacto do *status* na entrada e capacidade de integração,

estabelecimento e direitos aos que terão acesso; pelos padrões de inserção no mercado de trabalho (hierarquias de etnia, nacionalidade e gênero que moldam o mercado de trabalho local); e pelo *status* das mulheres e dos homens, que pode alterar a posição de igualdade no convívio social, mas perpetuar a submissão às relações de poder no nível da família e gerar conflitos, caso o homem se sinta inferiorizado.

Esses estágios permitem perceber como a migração feminina tem marcadores distintos da dos homens e como as hierarquias de poder, notadamente desenhadas pelas relações de poder desiguais entre homens e mulheres, operam como agravantes da tomada de decisão. Para além disso, o estado e a condução de suas políticas migratórias e laborais moldam a forma como será o processo de adaptação dessas mulheres – seja havendo uma espécie de política ou iniciativa que apoie e auxilie, seja na ausência dela.

As probabilidades de uma mulher migrar estão condicionadas pelo pensamento e posicionamento da família e da comunidade em que ela está inserida em seu país de origem. E essas práticas também influenciam, caso a migração seja permitida, a forma como ela será recebida no país de destino, em termos de escolaridade, experiência laboral, facilidade de sociabilidade, formas de procurar orientação com os serviços públicos e identificar questões de risco. Por outro lado, também aponta a coragem e força emocional exigidas quando a essas mulheres não é permitida a migração – e aqui encaixa-se a crítica levantada por Anker e Lufkin (2003), sobre como os fatores que podem conceder o refúgio estão cegos quanto a certos perigos e riscos de vida iminente que atingem mais mulheres do que homens.

Assim, abordagens com perspectivas de gênero permitem a desconstrução do essencialismo binário dos gêneros e a compreensão da diferença entre gêneros, como a representação e o

produto de crenças e práticas que estão enraizadas na sociedade e cristalizadas nas instituições.

As trabalhadoras migrantes contemporâneas, principalmente as provenientes do Hemisfério Sul, ainda encontram pouco espaço no mercado de trabalho das sociedades de destino, que ainda é segmentado por gênero. Assim, passam a ser contratadas em profissões “tradicionalmente” femininas – dentro do setor secundário e terciário, da indústria, dos serviços e dos cuidados. Isso, inclusive, fez com que a empregabilidade no setor doméstico crescesse no final do século XX na Europa e nos Estados Unidos, sendo que havia diminuído. Autoras como Anthias e Lazaridis (2000) e Assis (2007) já sinalizavam que a inserção no mercado de trabalho não era diferenciada apenas por imigrante *versus* nacional, mas também as diferentes categorias de migrante, divididas por nacionalidade e padrões raciais. Algumas seriam patologizadas como vítimas (como as mulheres do Sri Lanka), outras seriam desejadas por sua suposta submissão (como as mulheres das Filipinas), outras seriam desejadas por sua beleza considerada dentro do padrão ocidental (como as mulheres do Leste Europeu) (Assis, 2007).

As razões e motivações para migrar são diferentes entre homens e mulheres. Além das oportunidades financeiras e de mudança de vida em todos os seus aspectos, os relatos de estudos (Ley, 1981; Morokvasic, 1984; Parreñas, 2005; Assis, 2007; Marinucci, 2007) e de experiência coletados para este estudo demonstram que as mulheres também procuram sair de relacionamentos infelizes e/ou abusivos, principalmente se moram em países nos quais o divórcio é proibido, como nas Filipinas, discriminação por gênero ou orientação sexual, impedimento ou dificuldade de estudar por crises generalizadas, entre outros. A subordinação leva a um ponto de exaustão tão severo que a migração se mostra como uma oportunidade em potencial para viver uma vida mais próxima daquilo que se deseja.

A feminização do mercado de trabalho a partir do ingresso das trabalhadoras imigrantes

Nota-se que a feminização das migrações não é um desenvolvimento recente e que esteve historicamente presente nos fluxos de mobilidade internacional, mais relacionada como sendo a acompanhante do marido ou filho ou buscando a reuniificação familiar. Todavia, a partir da metade do século XX em diante, esse padrão começa a sofrer transformações e as mulheres passam a migrar por melhores condições de vida e trabalho para elas e suas famílias, estas sendo beneficiadas pela transferência de remessas de dinheiro internacionais, que colaboraram com o crescimento econômico de países como um todo (Morokvasic, 1984; Parreñas, 2015; Rubio, 2005; Marinucci, 2007). Nos anos 1980 em diante, verificou-se uma quantidade significativa de mulheres migrantes sendo recrutadas como trabalhadoras domésticas e em setores de fabricação, como enfermeiras, entre outros. Na Europa, houve a adoção da mobilidade pendular, pela qual, por exemplo, as trabalhadoras polonesas mudavam-se por curto período entre países vizinhos, como no caso da Alemanha, para preencher vagas em serviços de limpeza, babás e trabalhadoras do cuidado (Christou; Kofman, 2022).

O relatório da Organização Internacional do Trabalho (ILO, 2021) referente às estimativas globais sobre trabalhadores e trabalhadoras migrantes aponta que, de acordo com dados do Departamento de Nações Unidas de Assuntos Econômicos e Sociais (Undesa), no ano de 2019 estimou-se uma população total de migrantes internacionais em 272 milhões, sendo 245 milhões pessoas economicamente ativas (acima dos 15 anos de idade). Dessa força total, 41,5% eram compostos por mulheres e jovens trabalhadoras migrantes e 58,5% por trabalhadores homens (ILO, 2021). E o relatório bianual da OIM (2021) aponta que, do total dos 281 milhões de migrantes internacionais estimados para 2022, 169 milhões são trabalhadores e trabalhadoras.

Em termos de participação no mercado de trabalho relacionado à população economicamente ativa e aos homens, nota-se que há uma diferença gradual (*59,8% versus 77,5%*), que, entre as possíveis razões, se deve ao fato de que as mulheres enfrentam mais obstáculos que os homens durante a migração, além de que muitas mulheres migram como acompanhantes dos maridos ou outros familiares e sua força é direcionada muito mais para o trabalho reprodutivo.

Como estudos indicam (Morokvasic, 1984; Rubio, 2005; Marinucci, 2007; Siantz, 2013 Donato; Gabaccia, 2016; OIT, 2021), as trabalhadoras migrantes enfrentam mais discriminação e limitações no mercado de trabalho do que os homens. Além da discriminação de gênero, há falta de relações sociais que funcionam como entraves para conseguir um emprego e manter relações sociais saudáveis, as quais são dificultadas por questões que dizem respeito à origem (como a dificuldade de estabelecer conexões ou informar-se sobre serviços sociais, pois, usualmente, no país de origem isso poderia ser uma “função” do homem), à discriminação racial e à xenofobia, que levam mulheres asiáticas e negras a serem menos contratadas do que mulheres de peles mais claras (Siantz, 2013). Adiciona-se a situação das trabalhadoras transexuais, que podem não ser reconhecidas como mulheres, sendo excluídas do mercado de trabalho formal e precisando recorrer a trabalhos informais e mais vulneráveis, como a prostituição. Essas são algumas das possibilidades que necessitam ser trazidas para dentro da análise e observadas por uma ótica de gênero tanto pelos estudos migratórios quanto pelos governos nacionais e locais.

Acompanhando a crise econômica mundial que vivemos, a desaceleração de muitas economias e outros fatores que afetam o mercado de trabalho, como questões demográficas da população, modificações nas leis trabalhistas e migratórias, avanço das tecnologias etc., é possível notar que existe uma redução no mercado de trabalho que é global, afetando tanto pessoas migrantes

como não migrantes (ILO, 2021). O que pode prejudicar ainda mais as populações migrantes é a discriminação no mercado de trabalho, a falta de proficiência linguística e os desafios relacionados ao acesso limitado para reconhecer as habilidades e qualificações que possuem em países de destino.

Dos trabalhadores migrantes mundiais, 66,2% se encontram nos serviços, 26,7% na indústria e 7,1% na agricultura. Em termos de gênero, 79,9% das mulheres trabalham em serviços, 14,2% na indústria e 5,9% na agricultura (ILO, 2021). Aqui podemos ver a economia do cuidado tomando forma no mercado de trabalho, motivo pelo qual é possível ver que grande parte das trabalhadoras migrantes está empregada em serviços de cuidados, como babás, cuidadoras e domésticas. Isso não se dá apenas no Norte Global e nos países árabes, sendo possível ver uma intensa participação de mulheres migrantes na economia do cuidado na América do Sul – apesar de a migração e a economia seguirem uma tendência global do aumento da empregabilidade de mulheres na área de serviços e da redução na agricultura e na indústria (Cerruti; Pereyra, 2020); também há “muitos países, realizando as tarefas domésticas e cuidando de crianças dependentes, dos enfermos, deficientes e do número crescente de idosos – liberando as mulheres nacionais para assumir status superiores e empregos mais bem pagos” (ILO, s.d., p. 2).

Félix (2010) aponta que o trabalho doméstico para migrantes, principalmente as jovens em países do Hemisfério Sul, ou ditos “terceiros-mundistas”, é uma realidade mundial, pois a área pode mostrar-se como uma porta de acesso para o mercado de trabalho por não requerer muitas especializações – e acrescento que em certos casos inexiste a obrigatoriedade de falar a língua do país de destino. Nesse setor existem também trabalhos ligados diretamente ao significado da palavra cuidado, como a maternagem, em que trabalhadoras domésticas também cuidam dos/as filhos/as dos seus contratantes. Faria (2017, p, 150) aponta que

O cuidado não é apenas uma atitude de atenção, é um trabalho que abrange um conjunto de atividades materiais e de relações que consistem em oferecer uma resposta concreta às necessidades dos outros. Podemos definir como relação de serviço, apoio e assistência, remunerada ou não, que implica um sentido de responsabilidade em relação à vida e ao bem-estar de outrem.

O cuidado e a reprodução social incluem o cuidado das vulnerabilidades das pessoas, que podem estar em situação de vulnerabilidade social (com problemas mentais ou graves problemas motrizes e de saúde, sem-teto, entre outros) e com aguda necessidade de dependência (crianças muito pequenas, pessoas com deficiências etc.) (Christou, 2022).

Essas ocupações são altamente necessárias e cansativas, mas ainda assim caracterizados por terem baixos salários e pouquíssimo reconhecimento social e político (Kofman, 2022), além do alto risco de exposição para as mulheres migrantes, tanto física quanto psicologicamente, a contratantes que podem cometer os mais diversos tipos de preconceitos e abusos (Siantz, 2013). Faria (2017) aponta que a linguística, a forma que se divide o espaço da casa e as relações ambíguas (de trabalho e pessoais, como na maternagem) são marcadores de diferença que existem no trabalho doméstico e elucidam as relações hierarquizadas, a assimetria do poder, do gênero, da dominação e da submissão, iluminando as diferenças relacionadas a marcadores sociais como gênero, raça, classe e mobilidade social. Em uma revisão da inserção das trabalhadoras migrantes no mercado laboral, Morokvasic (2007) analisa que a normatividade e as hierarquias do gênero não foram superadas e são reforçadas pela inserção das trabalhadoras em ocupações com baixos salários.

Kofman (2022, p. 36, tradução livre) afirma que

[...] comodificação e mercantilização do cuidado, especialmente após a crise financeira de 2008 e as políticas de austeridade que se seguiram, levaram a uma pressão para baixar a remuneração das trabalhadoras/es domésticas/os e do cuidado. O número de migrantes expandiu dramaticamente

para atender às inadequações da provisão do bem-estar e do envelhecimento das populações.

O conceito de “cadeias globais de cuidado” (Parreñas, 2015) tratava primeiramente da “transferência de trabalho emocional e físico de famílias pobres no Sul Global para aquelas no Norte Global”, mas criou-se um efeito cascata no qual, nos países mais empobrecidos, outras mulheres em situação de vulnerabilidade financeira tomavam o lugar da mulher que migrou, e assim sucessivamente. Também existem os casos de familiares mais idosos ou homens que ocuparam esse espaço, às vezes sem remuneração alguma, para cuidar principalmente de crianças e idosos da família. A “transferência” de trabalho continua acontecendo, e a precariedade segue o rastro dela.

Fatores de risco para as trabalhadoras imigrantes

A irregularidade migratória é mais um fator de risco, pois muitas vezes a não procura pela ajuda médica ou jurídica se dá baseada no receio de ser deportada – e pode funcionar como uma ferramenta de ameaça por parte do contratante (Topa; Neves; Nogueira, 2013).

Trabalhadoras migrantes na economia do cuidado, muitas vezes, vivem no local de trabalho, o que aumenta sua vulnerabilidade a discriminação, exploração laboral, abusos e violência sexual. Além disso, os baixos salários e a falta de habitação adequada dificultam o direito à reunificação familiar, pois elas não conseguem comprovar recursos suficientes para trazer seus familiares (Parreñas, 2005).

A demanda pelo trabalho doméstico e do cuidado se mostra cada vez mais crescente em detrimento dos desafios apresentados pelas mudanças demográficas, como o envelhecimento da população e a correlata necessidade de maiores cuidados. Essa demanda de trabalho é preenchida pela constante e continuada desigualdade dentro e entre os países do sistema internacional, bem como as oportunidades desiguais de acesso à educação, que

também é ocupada pela mão de obra das trabalhadoras migrantes. Em termos de qualidade de trabalho, a OIT (2021) informa que a taxa de emprego informal nesse setor é de 81,2%, duas vezes mais que a taxa de emprego informal em outros setores. São aproximadamente 61,4 milhões de pessoas em condições informais de trabalho; desse total, 45,8 milhões são mulheres. A informalidade aumenta a vulnerabilidade das mulheres envolvidas nesse tipo de trabalho, refletida na ausência parcial ou total de proteções sociais e trabalhistas, bem no como assédio e em outras formas de abuso e exploração. Exemplo disso, em termos financeiros, é que as trabalhadoras domésticas em condições informais ganham, em média, 37,6% do salário mensal de trabalhadores formais.

Já foi esclarecido que o padrão migratório de mulheres mudou. Ainda que persistam as migrações por reunião familiar, uma parte considerável do fluxo mundial de mulheres migrantes está buscando melhores condições de vida para si e sua família, que são possíveis a partir de um emprego que lhe possibilite ter uma nova perspectiva financeira. Esse salário é destinado para sua própria sobrevivência no país de destino, que agora é a sua “nova casa”, para sustentar sua família que ficou no país de origem também tentar guardar uma parte do dinheiro recebido para ter uma segurança caso ela ou algum familiar passem por alguma emergência.

As trabalhadoras domésticas migrantes na América Latina e no Caribe representam 35,3% das trabalhadoras migrantes empregadas na região. Os dois principais países de destino são a Argentina e o Chile. No primeiro país, 30% das trabalhadoras migrantes está empregada nesse setor, com as nacionalidades do Peru e do Paraguai contando como as majoritárias. O mesmo se repete no segundo país, mas em percentuais menores e com maior participação laboral das trabalhadoras peruanas (ILO, 2021).

A OIT (2021) explica que as trabalhadoras migrantes já se encontram em condições de risco desproporcionais, então a discriminação e os fatores de risco se interseccionam e criam um ambiente de maior exposição à violência e ao abuso. Exemplos disso podem ser as trabalhadoras que pegaram empréstimos para pagar taxas de recrutamento e estar em uma situação de dependência econômica profunda, além de isoladas, sem rede de apoio e com receio de pedir ajuda dependendo do seu estado de regularização documental. A retenção de passaportes também é uma prática abusiva de empregadores que atinge unicamente trabalhadoras domésticas migrantes; no caso de irregulares, além dessa exposição também há o acesso limitado à justiça e à segurança, pelas barreiras de linguagem, conhecimento do sistema de assistência social, segurança e justiça, bem como o medo de perder o emprego, aprofundar dívidas e/ou ser deportada. Ademais, existem os esquemas de *sponsor*, no qual o visto e a possibilidade de trabalho e residência da migrante está condicionada a outra pessoa, o que torna as trabalhadoras reféns de contratantes ou *sponsors* que podem ser violentos e abusivos de outras formas, mas sem poder recorrer à ajuda sem inquerir em dívidas ou maior violência. Nesse sentido, torna-se necessário aprofundar a discussão de que trabalhadoras e trabalhadores migrantes também devem ter proteções legais específicas independentemente do tipo de visto ou *status legal* que possuam.

Em termos de acesso à justiça, a OIT (2021) aponta que trabalhadoras domésticas que moram nas residências em que trabalham estão ainda mais expostas aos riscos de violência, abuso e assédio por parte dos contratantes. E o medo de denunciar aumenta, pois, nesses casos, além do risco de sofrer represálias e perder o emprego, também podem perder sua moradia. Para além disso, reside também a questão da liberdade: muitas dessas pessoas não podem nem pedir ajuda, pois encontram-se em situação de trabalho análogo à escravidão, vinculada diretamente ou não ao tráfico de pessoas, mas em uma situação

de exploração trabalhista que pode envolver dívidas e retenção dos documentos de viagem (passaporte) – e não apenas homens e mulheres encontram-se nessas situações, mas também crianças. Estando sob ameaça constante, não há forma de pedir ajuda. Nesse sentido, a Organização comenta como a penalização da migração irregular agudiza as vulnerabilidades e pode desencorajar a denúncia, pelo medo da represália “em casa” e por parte do governo, tornando-se cada vez mais necessário desenvolver medidas, por parte do Estado, que protejam os migrantes e penalizem as práticas abusivas, independentemente do *status* migratório (ILO, 2021).

Apesar disso, existem exemplos de ações e medidas tomadas por alguns países que ajudam no encorajamento e na proteção das vítimas, bem como na identificação dos criminosos, é a possibilidade de que associações de direitos humanos e outras (como trabalhistas) denunciem violações e ajudem as vítimas nos processos judiciais; concedam proteção às pessoas migrantes em situação irregular, como proteção especial, direito à residência e regularização; e impeçam autoridades que não agem no momento da denúncia. Em adição a isso, a Organização também comenta que as organizações trabalhistas, como as das trabalhadoras e trabalhadores domésticos, têm um papel substancial no apoio às vítimas de violência, assédio e abuso, tanto no apoio às denúncias como na conscientização dos contratantes (ILO, 2021).

Pode-se dizer que a migração de trabalhadoras é uma via de mão dupla, pois, enquanto emancipa, também transfere opressões, baseada em questões de classe e raça. Como aponta Christou (2022), o empoderamento e a exploração podem coexistir em menor ou maior grau, a depender das condições migratórias e de local de trabalho em que as imigrantes se encontram. Em caso de irregularidade documental, as chances de trabalharem em áreas precarizadas, com baixa fiscalização e alto nível de vulnerabilidade são maiores, o que também acarretará

limitações para acessarem os serviços de saúde, educação e justiça. Além das longas jornadas de trabalho atreladas à falta de leis trabalhistas, o isolamento físico e social devido à distância da família e as dificuldades de integração social por barreiras como linguagem e diferenças culturais, as trabalhadoras podem enfrentar contextos de falta de direitos, horas extras trabalhadas sem remuneração, desvio e abuso de funções e outras situações que podem acarretar doenças físicas e emocionais, manifestadas em sintomas físicos e na piora da saúde mental. É o que a ONU Mulheres (2015, p. 4) nomeia de custos financeiros, emocionais, físicos e psicológicos da migração: “na verdade, a migração pode ser um processo caro para as mulheres, que podem incorrer em altos níveis de endividamento por causa das altas taxas de recrutamento, custos de viagem e vida associados à migração”.

Mejía e Cazarotto (2017), em estudo conduzido no Vale do Taquari (Rio Grande do Sul, Brasil) acerca das haitianas migrantes e o papel delas na família transnacional no Brasil, indicam que até nas motivações para migrar podem ser encontradas profundas diferenças entre homens e mulheres, e essa é uma das necessidades de considerar as especificidades da experiência migratória conforme o gênero. O perfil de interesses do homem haitiano imigrante traçado pelas autoras nesse artigo é de pessoas que procuram independência financeira por meio de um emprego que reconheça as suas habilidades e conhecimentos adquiridos no país de origem, bem como autonomia para decidir o rumo de suas vidas e famílias. Também procuram dar continuidade aos estudos, seja em escolas ou universidades, e alguns apresentam formação universitária ou escolar completa realizada no Haiti, outros apenas o fundamental.

Já para as mulheres, a imigração significa a possibilidade de fugir da pobreza e da falta de emprego no Haiti e uma forma de fornecer recursos para viverem com mais qualidade para elas e seus familiares, principalmente os filhos, a fim de encontrar uma vida mais confortável e de qualidade. As autoras ressaltam que

As haitianas que migraram entre 2012 e 2014 para o Vale do Taquari não manifestam sinais de autonomia, se por autonomia se entende a capacidade de agir e de decidir sobre suas vidas de maneira independente de seus companheiros, bem como destoa de situações que apontam o empoderamento das mulheres em decorrência da migração. A migração não as liberta das repressões familiares, como se observa nas relações entre casais (Cazarotto; Mejía, 2017, p. 177-178).

Existe uma ambivalência no processo migratório feminino: enquanto pode servir como forma de empoderamento, também evidencia a violação de direitos fundamentais das mulheres envolvidas, já que a decisão de migrar, no caso haitiano, por exemplo, não parte apenas delas, mas principalmente dos “financiadores” dessa migração – marido, pai, irmãos, tios, primos, enfim, outros homens com laços de parentescos que não apenas decidem se ela poderá migrar ou não, mas também investem recursos para que ela possa vir para o Brasil. Nesse sentido, a mulher haitiana chega ao Brasil com a responsabilidade de enviar remessas de dinheiro para auxiliar no sustento da família e pagar as dívidas da viagem. Assim, ao mesmo tempo que pode ser vista como sujeito ativo de transformação de sua vida e de sua família, também pode ser vítima.

Pensar de maneira interseccional pode nos guiar a encontrar caminhos pelos quais possamos reduzir injustiças sociais, como a desigualdade, a opressão, a dificuldade de acesso à integração político-econômica e social como um todo. Além de benéfica, também é necessária uma interlocução mais adequada entre representantes do Estado (em todos os níveis) e da sociedade, para dialogar sobre o impacto das leis migratórias e seus efeitos na vida da população migrante, com um olhar especial para as mulheres.

Considerações finais

Neste estudo abordei a migração internacional sob a perspectiva de gênero, com foco na mobilidade das trabalhadoras migrantes. Ao longo da análise, destaquei a complexidade e a

multifacetada experiência das mulheres que migram em busca de melhores oportunidades de trabalho, assim como os desafios e as vulnerabilidades específicas ao gênero que enfrentam no decorrer do processo.

Saliento a necessidade de prosseguir com estudos migratórios focados nas experiências das mulheres, já que elas comportam quase a metade do número total de migrantes no mundo e ainda muitas pesquisas são feitas tomando o fenômeno como algo único, sem discriminar as diferenças. Futuras pesquisas devem aprofundar a compreensão das experiências individuais das trabalhadoras imigrantes, considerando variáveis como raça, classe, nacionalidade, escolaridade e estado civil, pois também influenciam as vivências migratórias. Estudos longitudinais e comparativos entre diferentes contextos geográficos e econômicos também são valiosos para ampliar a compreensão sobre as dinâmicas do processo migratório.

Para além disso, destaco que as trabalhadoras migrantes frequentemente são alocadas em empregos feminizados, principalmente na economia do cuidado, nos quais enfrentam condições laborais precárias, discriminação de gênero e xenofobia, além de dificuldades relacionadas a acesso a serviços sociais e direitos laborais e, em diversos casos, situações de trabalho análogo à escravidão ou abuso físico/emocional, sendo que não denunciam seus perpetradores pela necessidade de estarem empregadas.

No contexto familiar, o ciclo de violência também pode continuar, e o receio de denunciar o parceiro e desestruturar a família, em um contexto de sociedade de recebimento que não é tão acolhedora, pode ser mais um desafio para que a mulher realize a denúncia, por isso a necessidade de discutirmos as nuances específicas da migração generificada é urgente para proteger e melhorar a qualidade de vida e de trabalho dessas mulheres.

Por fim, o investimento em políticas públicas mais inclusivas e sensíveis ao gênero mostra-se como ferramenta de aprimoramento necessário para alcançar as trabalhadoras migrantes. Precisa-se de políticas públicas e programas sociais que apoiem de maneira mais eficaz as trabalhadoras migrantes, incluindo medidas de combate à discriminação de gênero, raça e etnia no local de trabalho, bem como aumentem a fiscalização para reduzir as possibilidades de abuso emocional e físico, garantindo acesso a uma vida digna, serviços de saúde e educação, proteção de direitos trabalhistas e da integridade física de si e seus familiares.

Referências

- ANKER, D. E.; LUFKIN, P. T. Migration Policy Institute. Gender and the Symbiosis Between Refugee Law and Human Rights Law. **Migration Policy Institute**, 1 mar. 2003. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/gender-and-symbiosis-between-refugee-law-and-human-rights-law>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- ANTHIAS, F.; LAZARIDIS, G. (Eds.). **Gender and Migration in Southern Europe: Women on the Move**. London: Routledge, 2000.
- ASSIS, Gláucia de Oliveira. Mulheres migrantes no passado e no presente: gênero, redes sociais e migração internacional. **Revista Estudos Feministas**, [s. l.], v. 15, n. 3, p. 745-772, 2007.
- BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2023. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023>.
- BARTOLINI, Flaminia. **Intimacy in Illegality: Experiences, Struggles and Negotiations of Migrant Women**. Bielefeld: Transcript Verlag, 2021. Disponível em: <https://cup.columbia.edu/book/intimacy-in-illegality/9783837656022>.
- BOYD, Monica; GRIECO Elizabeth. Migration Policy Institute. Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory. **Migration Policy Institute**, 1 mar. 2003. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/women-and-migration-incorporating-gender-international-migration-theory>. Acesso em: 15 jul. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Diário Oficial, 2017.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997.

CAZAROTTO, Rosmari Terezinha; MEJÍA, Margarita Rosa Gaviria. O papel das mulheres imigrantes na família transnacional que mobiliza a migração haitiana no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, [s.l.], v. 14, n. 27, p. 171, 2017.

CERUTTI, Marcela; PEREYRA, Belén. 5 rasgos destacados de la migración intra-regional en América del Sur. **Migration Data Portal**, 18 ago. 2020. Disponível em: <https://www.migrationdataportal.org/es/blog/5-rasgos-destacados-de-la-migracion-intra-regional-en-america-del-sur>. Acesso em: 20 mar. 2021.

CHRISTOU, Anastasia; KOFMAN, Eleonore. **Gender and Migration: IMISCOE Short Reader**. Cham: Springer International Publishing, 2022.

DONATO, Katherine; GABACCIA, Donna. Migration Policy Institute. The Global Feminization of Migration: Past, Present and Future. **Migration Policy Institute**, 2016. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/global-feminization-migration-past-present-and-future>. Acesso em: 13 de junho de 2022.

FARIA, Guélmer Júnior Almeida de. Migração, trabalho doméstico, gênero: cursos da vida e trajetórias de trabalhadoras domésticas migrantes presentes no filme: “Que horas ela volta?”. **Aurora: revista de arte, mídia e política**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 146-155, jun./set. 2017.

FÉLIX, José Fontes. **O trabalho doméstico de adolescentes: naturalização da exclusão e submissão**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/13599>

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Bureau international du travail**. ILO global estimates on international migrant workers: results and methodology. 3. ed. Geneva: International labour organization, 2021.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Women and men migrant workers: Moving towards equal rights and opportunities**. [S. l.]: ILO, 2008.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **World Migration Report 2024**. Geneva: IOM, 2024.

LEY, Katharina. Migrant Women: Is Migration a Blessing or a Handicap? Situation of Migrant Women in Switzerland. **International Migration**, 1981. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2435.1981.tb00215.x>. Acesso em: 21 out. 2022.

MARINUCCI, Roberto. Feminização das migrações: feminization of migration? **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 15, n. 29, 2007.

MEJÍA, Margarita Rosa Gaviria; CAZAROTTO, Rosmari Terezinha. O papel das mulheres imigrantes na família transnacional que mobiliza a migração haitiana no Brasil. **Repocs**, v. 14, n. 27, jan./jun. 2017.

MOROKVASIC, Mirjana. Birds of Passage are also Women... **The International Migration Review**, Winter, v. 18, n. 4, Special Issue: Women in Migration, pp. 886-907, 1984. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2546066>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MOROKVASIC, Mirjana. Birds of Passage are also Women... **The International Migration Review**, v. 18, n. 4, 1984.

ONU MULHERES. Women refugees and migrants. **ONU Mulheres**, 2015. Disponível em: <https://eca.unwomen.org/en/news/in-focus/women-refugees-and-migrants-0>. Acesso em: 14 abril 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Agência da ONU para Refugiados. **Perguntas e Respostas**. [S. l.]: ONU, [2023?]. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugiados/perguntas-e-respostas/>. Acesso em: 10 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **World Migration Report 2022**. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2021. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). Glossário sobre Migração. **Direito Internacional da Migração**, n. 22, 2019.

PARREÑAS, Rhacel Salazar. **Servants of Globalization**: Migration and Domestic Work. Stanford: Stanford University Press, 2005.

PARREÑAS, Rhacel Salazar. **Servants of Globalization**: Migration and Domestic Work. Stanford: Stanford University Press, 2015.

SIANTZ, M. L. de L. Feminization of Migration: A Global Health Challenge. **Global Advances in Health and Medicine**, v. 2, n. 5, p. 54-66, 2013. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.7453/gahmj.2013.065>. Acesso em: 28 jun. 2024.

TOPA, Joana; NEVES, Sofia; NOGUEIRA, Conceição. Imigração e saúde: a (in)acessibilidade das mulheres imigrantes aos cuidados de saúde. **Saúde e Sociedade**, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 328-341, 2013.

EMIGRAÇÃO ECONÔMICA, A OUTRA DIMENSÃO DO FENÔMENO MIGRATÓRIO

Bárbara Bruna de Oliveira Simões

Introdução

O presente artigo decorre dos estudos realizados para a tese de doutorado intitulada *Até logo, Brasil: o lugar da emigração econômica internacional de brasileiros na publicação Resenha de Política Exterior do Brasil (2016-2020)*, defendida no ano de 2023 junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul²⁷. A tese possui como temática geral a emigração econômica internacional de brasileiros e a política externa brasileira. Para este artigo, delimitou-se analisar a emigração econômica como potencial agenda de estudo para contribuir com a efetivação de direitos às pessoas migrantes.

A escolha do tema advém de inquietações decorrentes das leituras sobre fluxos migratórios ao longo da realização dos cursos de mestrado e de doutorado e da atuação profissional da pesquisadora em assessoria jurídica e social para migrantes. A migração é um fenômeno que existe desde os primórdios do desenvolvimento do ser humano. Dentro do complexo mundo do fenômeno migratório, não há como estudar todas as suas dimensões. As migrações econômicas, por exemplo, por vezes, são observadas somente por um viés, o da voluntariedade, o que não permite a compreensão completa da necessidade de acesso a direitos. Da mesma forma, muitos estudos focam na chegada

²⁷ Atualmente, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política. Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela concessão da bolsa de doutorado, que propiciou a realização da pesquisa a qual originou este capítulo. Código de financiamento 001.

de migrantes a um local, e não há atenção à saída dessas pessoas de suas terras.

Pelo exposto, buscando apresentar novas agendas de pesquisa no âmbito da emigração econômica, o presente artigo está dividido em três seções em que serão discutidos: a emigração econômica como um tópico dentro do grande estudo dos fluxos migratórios; os desafios que ainda encontramos no estudo das emigrações econômicas; e as novas abordagens que localizamos como potenciais pesquisas.

O espaço da emigração econômica no estudo dos fluxos migratórios

Estudar os fluxos migratórios é contar a história da humanidade e o surgimento dos grupos sociais por meio dos deslocamentos humanos. Ducoli (2006, p. 56, tradução nossa) entende que “Nada é mais natural para o ser humano do que se deslocar, se locomover, viajar para conhecer seu ambiente, buscar formas de vida mais favoráveis ou novas oportunidades de trabalho. Essa necessidade torna o homem um migrante incansável. A migração faz parte da condição humana”²⁸.

Atualmente, a emergência dos fluxos migratórios ganhou destaque com a onda de pessoas migrantes que chegam à Europa, vindas, principalmente, de países da Ásia e da África. Nas Américas, as tensões em países como Venezuela e Haiti geram quantidades históricas de pessoas atravessando as fronteiras. Os conflitos armados também geram as imagens de pessoas fugindo de suas casas, como é o caso do conflito entre Rússia e Ucrânia e, mais recentemente, Israel e o Grupo Hamas.

Fluxo migratório é o processo de atravessar fronteiras, tanto as nacionais quanto as internacionais, compreendendo qualquer deslocamento: refugiados, deslocados internos, apá-

²⁸ Do original: “Nulla è più naturale per l'uomo che muoversi, spostarsi, viaggiare per conoscere il proprio environment, cercare più favorevoli insediamenti di vita o nuove opportunità di lavoro. Questo bisogno fa dell'uomo un instancabile migratore. Migrare fa parte della condizione umana” (Ducoli, 2006, p. 56).

tridas, migrantes econômicos, entre outros (Migração, 2009). Os relatórios da Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2024) revelam que a frequência das migrações no mundo aumenta, mas não somente isso, também aumentou a complexidade das experiências migratórias. Definir adequadamente quem é migrante econômico, voluntário, forçado ou refugiado, entre inúmeras outras classificações, é muito difícil, pois são diversos os fatores que levam as pessoas a iniciarem o processo migratório.

Dentro do grande grupo das migrações, podemos falar em emigração e em imigração, dependendo do foco que o observador dará ao processo de deslocamento. Assim, a emigração possui o foco no país de origem e no abandono da terra, enquanto a imigração possui o foco no país de destino, de chegada a uma nova terra. Para mais além desse local de observação do fenômeno, a migração, como dito acima, engloba diversas motivações: estudo, lazer, saúde, fuga, trabalho, segurança.

A migração econômica, objeto de estudo deste artigo, segundo o glossário da OIM, é um dos tipos enquadrados dentro dessa grande classificação da migração e caracteriza o deslocamento de pessoa ou grupo, interna ou internacionalmente, motivado por oportunidades econômicas (Economic Migration, 2019).

A título de contextualização, a história moderna das migrações econômicas pode-se dividir, segundo Massey (1999), em quatro períodos. O chamado “período mercantilista”, de 1500 a 1800, engloba as colonizações, em que países europeus buscavam expandir a economia capitalista com novas terras, como, por exemplo, nas Américas, na África e na Oceania. Ainda há a força de trabalho dos colonos europeus e dos escravizados africanos nas plantações.

O segundo período vai do ano de 1800 ao ano de 1925, o “período industrial”, que começa com o desenvolvimento eco-

nômico da Europa e a industrialização para as ex-colônias. Nesse período, mais de 48 milhões de pessoas deixaram o continente europeu em busca de melhores condições de vida na América e na Oceania.

O terceiro período inicia-se com a Primeira Guerra Mundial e é marcado pela “migração limitada”. Os principais países de imigração passaram a ter leis restritivas, o que se agrava com a grande depressão de 1929, causando uma maior migração de retorno e uma menor imigração. Na sequência, a Segunda Guerra Mundial marca o momento de deslocamento de refugiados e apátridas. Por fim, há o “período de migração pós-industrial”, emergente na década de 1960 e que marca o início de uma migração global, com inúmeros países de saída e de destino. Diferentemente dos períodos anteriores, a migração europeia diminui e aumentam os deslocamentos da África, da Ásia e da América. Na década de 1990, a migração global já chama a atenção de pesquisadores das mais diversas áreas do conhecimento, que observam a necessidade de formular novas teorias para explicar a razão pela qual tais fluxos ocorrem e permanecem ao longo do tempo (Massey, 1999).

A partir desse levantamento feito por Massey, observamos a predominância das teorias clássicas das migrações econômicas, principalmente das áreas da economia e da demografia. O foco dessas teorias estava na voluntariedade do sujeito em migrar, não havendo a análise dos fatores externos, seja no âmbito econômico, político ou social, sejam positivos ou negativos²⁹ (Massey, 1999; Arango, 2000).

Essas primeiras teorias sobre as migrações econômicas enfatizavam a racionalidade do sujeito em buscar novas oportunidades fora do seu país de origem, além de revelarem um aspecto interessante: os emigrantes perdião o contato com suas

²⁹ A tese que deu origem a este artigo apresenta um capítulo dedicado ao estudo das teorias das migrações. Recomenda-se a leitura para aprofundamento da temática. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/10861>.

origens, pois partiam para colonizar novas terras e construir novas vidas. Com o tempo, o país de origem era esquecido e o emigrante, agora um imigrante no país de destino, já era tido quase como um nacional. Tais práticas estão relacionadas com a ideia de assimilação dos imigrantes nas sociedades de destino (Parella; Cavalcanti, 2017; Glick-Schiller; Basch; Szanton Blanc, 2019). Brito (2017), ao analisar a emigração de europeus para as colônias, entende que “Os emigrantes iam ‘fazer a América’, como se dizia. De fato, as oportunidades sociais que se abriam eram enormes. Eles tinham a possibilidade de se integrar à construção das nações tornando-se decisivos na constituição da estrutura social dos países do ‘novo’ mundo”.

Ainda observamos uma maior preocupação com os fluxos internos dos Estados, principalmente de áreas rurais para áreas urbanas. Isso pode ser visto na primeira pesquisa sistemática de teoria das migrações, publicada em 1885, desenvolvida pelo geógrafo Ernset Georg Ravenstein, por meio de um estudo empírico em que se reflete o contexto inglês dos fluxos migratórios (Lussi, 2015; Barricarte, 2010; Sánchez, 2017).

Notamos, então, que a atuação do Estado de origem em relação a seus emigrantes e a relação dos próprios emigrantes com sua origem merecem atenção. A observação a partir do país de origem e do sujeito que emigra altera a perspectiva da migração e revela uma nova dimensão dos fluxos migratórios que, muitas vezes, não é explorada por conta de o foco dos estudos estarem centrados em comunidades de imigrantes ou em países de destino.

Desafios do estudo da emigração econômica

No tópico anterior, vimos o conceito de emigração econômica. Normalmente a migração econômica é justaposta ao refúgio, dando a entender que os Estados não possuem obrigações, pelo direito internacional e pela universalidade dos

direitos humanos, para com a efetivação dos direitos econômicos e sociais (Economic Migrant, 2019).

Contudo, a migração econômica não pode ser entendida por meio de somente um fator que impulsiona o deslocamento. A questão laboral, por exemplo, é uma necessidade dos migrantes, sejam forçados ou voluntários, pois, chegando à comunidade de destino, precisam ter o autossustento e a inserção na economia local. Nesse sentido, Sayad (1998, p. 54-55) menciona que

[...] um trabalhador imigrante (sendo que trabalhador e imigrante são, neste caso, quase um pleonasmo), mesmo se nasce para a vida (e para a imigração) na imigração, mesmo se é chamado a trabalhar (como imigrante) durante toda a vida no país, mesmo se está destinado a morrer (na imigração), como imigrante, continua sendo um trabalhador definido e tratado como provisório, ou seja, revogável a qualquer momento.

Dessa forma, a migração econômica deve ser compreendida como o deslocamento pelo trabalho, mas não somente por conta deste, designando também aquelas pessoas que se deslocam para estudo, para desenvolvimento pessoal, para investimentos, já que todas são possibilidades de melhorias nas condições de vida, principal conceito de migração econômica (Lussi, 2015).

Outro ponto que merece atenção no estudo das migrações é quanto à divisão doutrinária entre migrações forçadas e voluntárias/esportâneas (Moreira; Sala, 2018). Ressaltamos que essa divisão serve para facilitar o estudo, já que nenhuma classificação é absoluta e ideal para explicar o cenário das migrações que diariamente é influenciado por novos fatores. Como bem observam Moreira e Sala (2018, p. 16), “pode haver desejo em processos migratórios caracterizados como compulsórios, ao mesmo tempo em que se verifica violência também nos fluxos tidos como voluntários.”

As migrações serão voluntárias quando a decisão de migrar for tomada pelo indivíduo de forma espontânea (Jubilut; Apolinário, 2010; Moraes, 2017). Para Pereira (2019), as mi-

grações voluntárias estão ligadas a circunstâncias profissionais, de lazer, relacionamentos afetivos e estudos, apresentando, também, a questão do migrante consumidor, que teria uma possível facilitação de ingresso no país de destino, diante do seu potencial de consumo.

As migrações forçadas, por outro lado, ocorrem quando existe um elemento de coação, ameaças à vida e à sobrevivência, com origens naturais ou provocadas pelo homem (Migração forçada, 2009). Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2020), estão sob sua tutela: refugiados, solicitantes de refúgio (pessoas com pedido ainda pendente), pessoas em situação de refúgio (estão fora de seu país, mas sem o reconhecimento do refúgio), deslocados internos, pessoas em situação similar à de deslocados internos, refugiados retornados, deslocados internos retornados, apátridas e outras pessoas de interesse.

Para Moraes (2017), o entendimento de que há uma migração forçada cria também a existência de uma migração voluntária em que muitos estudos incluem, sem titubear, os chamados migrantes econômicos, o que torna tal classificação totalmente questionável, pois não se leva em consideração a profunda desigualdade social no cenário internacional e as dimensões que existem dentro da migração econômica.

Esse entendimento já vem sendo alterado, compreendendo-se que algumas situações de migrações econômicas são forçadas. Pereira (2019) é um dos pesquisadores que enquadra as migrações econômicas dentro da grande área das migrações forçadas. Para ele, a migração de uma pessoa por conta de crises econômicas, crises de acesso ao trabalho e à remuneração digna, buscando no local de destino melhor remuneração para auxiliar a família que, muitas vezes, permanece na origem e recebe o auxílio enviado pelo migrante, não se mostra diferente do conceito de migração forçada.

No mesmo sentido, Jubilut (2005) entende que os migrantes econômicos podem ser uma hipótese de migração forçada, pois deixam seus lares por conta da baixa ou nula realização de direitos sociais, econômicos e culturais em busca de condições de sobrevivência em outros Estados. Nesse sentido:

Ao buscar informação fidedigna, descobrimos que não se trata de pessoas que querem partir e, sim de pessoas que não podem ficar. Essa impossibilidade de permanecer no país de origem muitas vezes não corresponde ao conceito de refúgio previsto pelo direito internacional, pois muitas pessoas que migram estão fora das categorias previstas nas regras que definem de forma muito limitada os desafios e necessidades de proteção internacional da pessoa humana (Ventura, 2017, p. 7).

Em alguns países, a legislação migratória já dispõe, por exemplo, acerca da possibilidade de solicitação de refúgio por violação de direitos econômicos, sociais e culturais³⁰. Por conta de tais compreensões é que Jubilut trata das chamadas “migrações forçadas por questões de desenvolvimento”, quando as pessoas migram pela falta de efetivação de direitos econômicos e sociais (Jubilut, 2005; Jubilut; Apolinário, 2010). Alexander Betts (2013) trata das “migrações de sobrevivência”, diante da ineficiência do Estado em prover direitos humanos aos seus habitantes, levando-os ao deslocamento. Ainda há o conceito de migração de crise, que descreve a situação de pessoas que se deslocam no contexto de crises humanitárias, incluindo fome, conflitos internos, desastres naturais, entre outros (Martin; Weerasinghe; Taylor, 2014). Ao mesmo tempo, Jubilut e Apolinário (2010) e Massey (1999) relatam a situação inversa: quando há o deslocamento por conta de obras de desenvolvimento e de infraestrutura, assim como Sassen (2016), ao estudar as “expulsões”.

³⁰ Um exemplo de expansão do conceito de refúgio é o da Declaração de Cartagena (1984), que adiciona às cinco causas tradicionais (Convenção de 1951) a grave e generalizada violação de direitos humanos no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. São signatários países da América Latina e Caribe, entre eles o Brasil, que incluiu o conceito ampliado em sua legislação interna. Ver Sartoretto (2018).

Diante de tal discussão, entendemos que as migrações econômicas podem ser tanto forçadas quanto voluntárias, dependendo de como se deu a motivação para a pessoa migrar. Concordamos com Moraes (2017), que identifica a classificação entre migrações voluntárias e forçadas como decorrente da base de autonomia e vulnerabilidade, em que aquela representa as migrações voluntárias e esta as forçadas.

Mais do que entender a conceituação de cada tipo de deslocamento, as considerações aqui trazidas revelam que o significado da migração econômica é ainda pouco discutido, e assim as políticas públicas desenvolvidas ainda são pouco exploradas pelos Estados, já que é comum o entendimento de que as pessoas migraram por vontade própria e com condições para isso. Ao analisarmos as nuances da migração econômica e, em especial, da emigração, podemos compreender a razão do surgimento desses fluxos e o modo como as políticas migratórias podem auxiliar essa população.

As agendas de estudo das emigrações econômicas

Nos tópicos anteriores, ressaltamos a necessidade de um estudo mais aprofundado sobre a migração econômica e, em especial, o foco da emigração. Ao realizar as pesquisas para a tese de doutorado, deparamo-nos com algumas lacunas nas políticas públicas voltadas para as pessoas emigrantes nos seus países de origem bem como lacunas nas políticas dos países de destino, que não reconhecem a migração econômica como forçada ou voluntária. Assim, nesta seção, apresentaremos algumas agendas que já fazem parte dos estudos sobre migração e podem ser ainda exploradas pela academia para alcançar políticas públicas às pessoas migrantes.

Conforme observado no estudo de Massey, é por meados da década de 1990 que a questão migratória, normalmente reservada ao âmbito interno de cada Estado, passa a ser tida como uma “problemática” global para a comunidade internacio-

nal diante do aumento dos fluxos e da complexidade com que ocorrem. A partir de então, podemos observar a atuação dos países de origem em relação aos emigrantes. Portes identifica, nas jornadas individuais de inúmeras pessoas, um dos meios pelos quais os seus países de origem continuam integrados na economia mundial. Na atualidade, “os países de emigração têm revelado um interesse tão grande pelos seus expatriados, apresentando-se a aprovar legislação relativa à dupla nacionalidade e à dupla cidadania e a conceder aos emigrantes representação nos órgãos legislativos nacionais” (Portes, 2004, p. 78).

Dentre as práticas que conectam a emigração ao Estado de origem localizadas por Glick-Schiller, Basch e Szanton Blanc (2019) em seu estudo sobre imigrantes nos EUA, pode-se citar: redes familiares que enviam os indivíduos para outros países em busca de emprego para manter a família no país de origem; atividades comerciais como, por exemplo, venda de produtos do país de origem no país de destino; uso do próprio interstício criado pelo transnacionalismo, como, por exemplo, criação de companhias de navegação, de carga de produtos ao país de origem; criação de organizações dos próprios imigrantes que auxiliam na chegada de novos membros ao país de destino, mantendo as características culturais do país de origem, realizando eventos sociais e religiosos no destino e na origem. Tais organizações também possuem um papel político importante quando se constituem como local de luta contra ditaduras e governos opressores na origem.

Dentro de todas essas práticas, as remessas econômicas enviadas ao Estado de origem são um fenômeno de importante análise (De Hass, 2007; Patarra, 2006; Barricarte, 2010; Goldin; Cameron; Balarajan, 2011; Mármore, 2002; Parella; Cavalcanti, 2017; Brzozowski, 2012; Pizarro, 2017). Elas são compreendidas como “porções de renda dos migrantes internacionais com residência temporária ou permanente no país onde trabalham que são transferidas desde esse país para o país de origem”

(Pizarro, 2017, p. 630). As remessas são uma das formas mais visíveis de conexão, já que se tornaram significativas para as economias de muitos países em desenvolvimento de onde partem os emigrantes e são cruciais para a sobrevivência da família e da comunidade do emigrante (Levitt; Nyberg-Sorensen, 2004; Barricarte, 2010).

Ao mesmo tempo em que se reconhece que as remessas podem melhorar as condições de vida ou, ao menos, a capacidade de participação no mercado de quem as recebe, também se deve atentar para o fato de que a relação entre remessas e desenvolvimento é uma questão complexa e flexível, com condições diferentes de país a país, dependendo muito da fase em que se encontram os sujeitos migrantes em seu projeto migratório e da situação socioeconômica geral do país de origem (Lussi, 2015; Brzozowski, 2012; Mármora, 2002).

Assim, De Hass (2007) conclui que as remessas têm a capacidade comprovada de proteger as pessoas de riscos relacionados à renda, permitem aumentos significativos na renda e melhorias nas condições de vida das comunidades no país de origem e, na ausência de mercados de crédito em bom funcionamento, também podem fornecer aos migrantes e suas famílias os recursos financeiros para investir em empresas. Por outro lado, os níveis de desigualdade podem aumentar em comunidades de origem. O projeto migratório é custoso, então o emigrante não é o indivíduo mais pobre da comunidade. Quando sua família passa a receber valores, aumentam as diferenças em relação a outras famílias cujos indivíduos não emigraram. As diferenças começam a reduzir quando novos emigrantes partem e enviam remessas para suas famílias (Barricarte, 2010; De Hass, 2007). Patarra (2006) e Mármora (2002) expõem que a situação das remessas pode tornar famílias e comunidades dependentes de pessoas no exterior e, ao fim, reforçar a condição do país de origem como de eterno país em desenvolvimento.

Tendo em vista as preocupações que permeiam a questão das remessas é que se torna evidente o que Patarra (2006) expõe acerca da necessidade de que a agenda de políticas migratórias seja discutida junto com as agendas políticas econômicas e comerciais. A política migratória isolada, seja em termos de atuação individual do Estado ou de não se conectar com outras políticas, pode ser tornar uma armadilha que garanta os interesses somente dos países desenvolvidos ou os interesses de uma elite que domine os países em desenvolvimento.

Além das remessas econômicas, observamos, também, a influência das remessas sociais, que são ideias, comportamentos, identidades e capital social que os migrantes exportam às suas comunidades no país de origem. Todavia, ainda são um recurso de desenvolvimento pouco utilizado como fonte de melhorias socioeconômicas no país de origem e de destino (Levitt, Nyberg-Sorensen, 2004). Conforme Glick-Schiller, Basch e Szanton Blanc (2019), os emigrantes criam empresas e organizações que transmitem ao país de origem os ideais de democracia, saúde, gênero, igualdade, direitos humanos, entre outros, que, muitas vezes, não são difundidos no Estado de origem. Barricarte (2010) cita o caso de emigrantes que permanecem por longos períodos no exterior e retornam com as experiências adquiridas que aportam grandes benefícios ao país de origem. Cita-se o caso de muitos indianos que retornaram dos EUA (Silicon Valley, Califórnia) e fundaram empresas de tecnologia e *softwares* na Índia.

Os ideais políticos são também um exemplo de remessa social (ou especificamente remessa política) que chega ao país de origem por meio da atuação dos emigrantes no país de destino. Glick-Schiller, Basch e Szanton Blanc (2019) apresentam alguns casos em seu estudo sobre migração nos EUA: o movimento contra Duvalier (Haiti) organizou-se em solo norte-americano e enviou emigrantes de volta ao Haiti na década de 1980, onde construíram apoio para a reforma política e social a partir de

bases tanto no Haiti como nos EUA. Houve manifestações de imigrantes haitianos em Nova York, Washington, Miami, Boston, Montreal e Porto Príncipe para exigir mudanças políticas no Haiti, protestar contra a rotulagem dos haitianos como portadores de AIDS e restabelecer Aristide como presidente do Haiti (Glick-Schiller; Basch; Szanton Blanc, 2019). Os filipinos no exterior foram uma força importante de oposição ao governo de Marcos, atuando por meio de organizações de transmigrantes, grupos de discussão, palestras e exposição na imprensa (Glick-Schiller; Basch; Szanton Blanc, 2019). Quanto ao Brasil, temos o estudo de Marques (2017), que revela o trabalho de ativismo de refugiados brasileiros residentes na França e no Chile contra a ditadura militar brasileira.

Relacionado com a questão de atuação política e de direitos políticos e civis, temos o exemplo da expansão de fronteiras do país de origem ao abranger e reconhecer emigrantes e descendentes como nacionais onde quer que estejam estabelecidos e qualquer que seja a cidadania legal que eles possam ter conseguido no país de destino. O presidente Marcos das Filipinas, em 1973, desenvolveu um programa, que continuou com seus sucessores, para os *balikbayan* (“vindos para casa”), utilizando o termo para descrever os cidadãos filipinos e os não cidadãos residentes no exterior. O governo encorajou os emigrantes e seus descendentes a visitarem as Filipinas, com acesso a visto e facilitação de viagens, e autorizou grandes remessas de bens pessoais por navios que acabaram por alimentar os negócios de importação-exportação transnacionais e arrecadaram impostos sobre as rendas recebidas no exterior (Glick-Schiller; Basch; Szanton Blanc, 2019).

A mesma atuação pode-se observar em relação ao governo do Haiti. A ampliação das fronteiras para incluir populações transmigrantes já estabelecidas há anos no exterior, e mesmo que já sejam cidadãos legalmente reconhecidos em outros países, foi uma estratégia do presidente Aristide, em 1991, quando ele

designou a diáspora haitiana como *Dizyem-na*, ou o “Décimo Departamento” do Haiti. Tal denominação tem um significado importante: o Haiti possui nove divisões territoriais chamadas de “departamentos”. Quando o governo haitiano menciona que qualquer emigrante haitiano, em qualquer outro país em que esteja estabelecido, é considerado uma parte do Estado haitiano, Aristide contribuiu para uma nova construção do Estado-nação pós-colonial (Glick-Schiller; Basch; Szanton Blanc, 2019).

O voto do emigrante também é de extrema importância. Além da percepção da influência dos emigrantes na política interna dos Estados de origem, alguns governos de países emissores reconhecem o papel que os emigrantes podem desempenhar na formulação da própria política externa do país receptor, podendo defender os interesses do país remetente (Levitt, Nyberg-Sorensen, 2004).

Relacionada com essa prática de contribuição com a política externa, surge a ideia de diplomacia migratória (*migration diplomacy*), quando o país reconhece os benefícios da emigração para sua imagem no exterior. Tal aspecto ainda é pouco explorado na literatura, mas alguns casos já são observados: tais práticas ocorrem com emigrantes de São Vicente e de Granada nos EUA, que têm trabalhado em colaboração com o país de origem, às vezes até mesmo representando no país de destino, para obter apoio econômico estrangeiro e cotas de imigração mais lenientes (Glick-Schiller; Basch; Szanton Blanc, 2019).

Podemos notar que algumas agendas já apresentam novas perspectivas acerca da emigração econômica, mas são ainda a base para que estudos mais aprofundados e atualizados sobre a temática surjam. Pouco se estuda sobre as influências dos emigrantes e dos países de origem no contexto da globalização e do capitalismo neoliberal, o que se mostra necessário para compreendermos a realidade em que vivemos.

Considerações finais

Ao longo da escrita deste artigo, buscamos criticar a visão tradicional de que a migração econômica é unicamente voluntária e que, por essa característica, não merece atenção por parte das políticas públicas migratórias dos Estados e não as influencia, já que os migrantes econômicos escolheriam racionalmente (e teriam condições para isso) iniciar e completar o processo migratório. Nesse sentido, Villarreal Villamar (2019, n.p.) sintetiza bem o objetivo que essa pesquisa buscou:

Quando pensamos nas migrações internacionais quase automaticamente consideramos apenas uma das suas expressões: a chegada de pessoas, isto é, a imigração e, com ela, a presença de imigrantes nas sociedades de recepção. Descuidamos assim, refletir sobre a saída de pessoas e sobre os protagonistas deste fenômeno, ou seja, a emigração e os emigrantes. Todavia, como dizia o sociólogo Abdelmalek Sayad (2010), a migração é um fato social total e deve ser pensada na sua integralidade, considerando a imigração e a emigração como duas dimensões do mesmo fenômeno. Hoje, em um cenário global em que as migrações internacionais são um tema de interesse público e considerado sempre mais como um assunto de “alta política”, é necessário analisar, não apenas as políticas de imigração, mas também a importância da emigração para os Estados de origem, as relações que estes mantêm com os emigrantes e seus descendentes e a criação de políticas específicas para as “diásporas”.

A partir do interesse por explorar a temática da emigração econômica, localizamos estudos que apresentam novas abordagens para observar esse tipo migratório; abordagens que diminuem o limite entre migração voluntária e migração forçada, revelando que a busca por melhores condições de vida, trabalho e estudo também pode resultar em deslocamentos forçados. Isso implica a necessidade de atuação de outros atores além do próprio migrante no processo migratório.

A emigração econômica acaba por se apresentar como uma nova dimensão que ainda precisa ser explorada nos estudos sobre os fluxos migratórios. Já não se pode mais explicar a ocorrência e

a continuação dos fluxos econômicos somente pela questão econômica e voluntária e pela perspectiva do país de destino, como faziam as primeiras teorias, pois eles envolvem também questões culturais, sociais e políticas do país de origem. Com as novas tecnologias, os emigrantes permanecem conectados à sua origem, não havendo mais a ideia de assimilação total. Essa conexão gera influências mútuas, pois a pessoa que emigrou continua a pertencer à sua comunidade e o país de origem também recebe o retorno em forma de remessas.

As atualizações aqui exploradas somente foram possíveis com a participação de novas áreas do conhecimento que acrescentaram estudos ampliativos sobre a temática das migrações – citamos a ciência política, o direito, a filosofia e as relações internacionais. A utilização de forma interdisciplinar desses estudos permite o aprofundamento da matéria e a criação de novas políticas, complementando áreas tradicionais como a demografia e a economia.

Assim, evidencia-se que não há como compreender as necessidades dessa população sem embasamento sobre a origem e a continuidade dos deslocamentos. A partir de novas perspectivas, o estudo dos fluxos migratórios pode ser aprimorado e novas agendas podem surgir para embasar políticas para a efetivação de direitos para as pessoas migrantes.

Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Global Trends:** forced displacement in 2019. Copenhagen: ACNUR, 2020. Disponível em: https://www.unhcr.org/See200e37/#_ga=2.258968970.124509896.1610115052-1140214385.1607114282. Acesso em: 30 maio 2024.

ARANGO, Joaquín. Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración. **Revista internacional de ciencias sociales**, Paris, n. 165, set. 2000. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/165-fulltextspa165.pdf>. Acesso em: 20 maio 2024.

ARAUJO, Sandra Gil. Processo migratório. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. (Org.). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

BARRICARTE, Jesús Javier Sánchez. **Socioeconomía de las migraciones en un mundo globalizado**. Madrid: Biblioteca nueva, 2010.

BETTS, Alexander. State fragility, refugee status and ‘survival migration’. **Forced migration review**, Oxford, n. 43, May 2013. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/fmr43full.pdf>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRITO, Fausto. Padrões de migração internacional. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. (Orgs.). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017, p. 543-548.

BRZOZOWSKI, Jan. Migração internacional e desenvolvimento econômico. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/39488/42372>. Acesso em: 20 maio 2024.

CAVALCANTI, Leonardo et al. Um convite às teorias e conceitos sobre migrações internacionais. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. (Org.). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017, p. 11-30.

DE HASS, Hain. Remittances, migration and social development: a conceptual review of the literature. **Social Policy and Development Programme**, UNRISD, n. 34, out. 2007. Disponível em: [https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/8B7D005E37FFC77EC12573A600439846/\\$file/deHaaspaper.pdf](https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/8B7D005E37FFC77EC12573A600439846/$file/deHaaspaper.pdf). Acesso em: 23 maio 2024.

DUCOLI, Bruno Venancio. Croci e incroci migratori e culturali. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 14, n. 26/27, 2006. Disponível em: <http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/34/26>. Acesso em: 22 maio 2024.

ECONOMIC MIGRANT. **Glossary on migration, n. 34**. Genebra: OIM, 2019. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 12 maio 2024.

ECONOMIC MIGRATION. **Glossary on migration, n. 34**. Genebra: OIM, 2019. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 12 maio 2024.

GLICK-SCHILLER, Nina; BASCH, Linda; SZANTON BLANC, Cristina. De imigrante a transmigrante: teorizando a migração transnacional. **Cadernos CERU**, São Paulo, série 2, v. 30, n. 1, jun. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ceru/article/view/158717/153713>. Acesso em: 03 jun. 2024.

GOLDIN, Ian; CAMERON, Geoffrey; BALARAJAN, Meera. **Exceptional people**: how migration shaped our world and will define our future. Princeton: Princeton University Press, 2011.

JUBILUT, Liliana Lyra. Migrações e desenvolvimento. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do (Org.). **Direito internacional e desenvolvimento**. São Paulo: Manole, 2005, p. 123-154.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n1/13.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

KÖCHE, Rafael. Migrações e (de)igualdade no século XXI: entre políticas de redistribuição e reconhecimento. In: MORAIS, José Luís Bolzan de; SANTORO, Emilio; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski (Org.). **Direito dos migrantes**. São Leopoldo: Ed. da Unisinos, 2015, p. 25-41.

LEVITT, Peggy; NYBERG-SORENSEN, Ninna. The transnational turn in migration studies. **Global migration perspectives**, Genebra, n. 6, out. 2004. Disponível em: https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/gmp/gmp6.pdf. Acesso em: 11 maio 2024.

LUSSI, Carmen. Teorias da mobilidade humana. Revisão bibliográfica. In: DURAND, Jorge; LUSSI, Carmen. **Metodologia e teorias no estudo das migrações**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015, p. 43-116.

MÁRMORA, Lelio. **Las políticas de migraciones internacionales**. Buenos Aires: Paidós, 2002.

MARQUES, Teresa Cristina Schneider. **Militância política e solidariedades transnacionais**: a trajetória política dos exilados brasileiros no Chile e na França (1968-1979). 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie. What is crisis migration? **Forced migration review**, n. 45, Feb. 2014. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/crisis.pdf>. Acesso em: 30 maio 2024, p. 05-09.

MASSEY, Douglas S. Why does immigration occur? A theoretical synthesis. In: HIRSCHMAN, Charles, DEWIND, Josh, KASINITZ, Philip. (Ed.). **Handbook of international migration**: the American experience. Nova York: Russel Sage Foundation, 1999, p. 34-52.

MIGRAÇÃO. In: OIM. **Glossário sobre migrações**, n. 22. Genebra: OIM, 2009. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 13 maio 2024.

MIGRAÇÃO FORÇADA. In: OIM. **Glossário sobre migrações**, n. 22. Genebra: OIM, 2009. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 13 maio 2024.

MORAES, Ana Luisa Zago de. Migrações forçadas e o princípio da não criminalização. In: DUTRA, Cristiane Feldmann; PEREIRA, Gustavo de Lima (Org.). **Direitos humanos e xenofobia:** violência internacional no contexto dos imigrantes e refugiados. Curitiba: Prismas, 2017, p. 19-45.

MOREIRA, Julia Bertino; SALA, José Blanes. Migrações Forçadas: categorização em torno de sujeitos migrantes. In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Org.). **Migrantes forçad@s:** conceitos e contextos. Boa Vista: EDUFRR, 2018, p. 15-42.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Word migration report 2024.** OIM: Genebra, 2024. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>. Acesso em: 03 jun. 2024.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, ago. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v20n57/a02v2057.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

PARELLA, Sónia; CAVALCANTI, Leonardo. Transnacionalismo. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. (Org.). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017, p. 709-712.

PEREIRA, Gustavo de Lima. **Direitos humanos e migrações forçadas:** introdução ao direito migratório e ao direito dos refugiados no Brasil e no mundo. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2019.

PIZARRO, José Martínez. Remessas (econômicas e sociais). In: CAVALCANTI, Leonardo et al. (Org.). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017, p. 630-637.

PORTESES, Alejandro. Convergências teóricas e dados empíricos no estudo do transnacionalismo imigrante. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 69, 2004. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/1339>. Acesso em: 30 maio 2024.

RAVENSTEIN, Ernset Georg. The laws of migration. **Journal of the Statistical Society of London**, Londres, v. 48, n. 2, jun. 1885. Disponível em: https://cla.umn.edu/sites/cla.umn.edu/files/the_laws_of_migration.pdf. Acesso em: 25 jan. 2021.

SÁNCHEZ, Alberto García. Revisión crítica de las principales teorías que tratan de explicar la migración. **Revista internacional de estudios migratorios**, Almería, v. 7, n. 4, 2017. Disponível em: <http://ojs.ual.es/ojs/index.php/RIEM/article/view/1963/2566>. Acesso em: 01 jun. 2024.

SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos refugiados:** do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo. Porto Alegre: Arquipélago, 2018.

SASSEN, Saskia. **Expulsões:** brutalidade e complexidade na economia global. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2016.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

VENTURA, Deisy. Prefácio. In: DUTRA, Cristiane Feldmann; PEREIRA, Gustavo de Lima (Org.). **Direitos humanos e xenofobia:** violência internacional no contexto dos imigrantes e refugiados. Curitiba: Prismas, 2017, p. 05-13.

VILLARREAL VILLAMAR, Maria del Carmen. Reflexões sobre as relações entre os Estados e as diásporas a nível global. **O Estrangeiro**, Entrevista, 26 jul. 2019. Disponível em: <https://oestrangeiro.org/2019/07/26/pesquisa-reflexoes-sobre-as-relacoes-entre-os-estados-e-as-diasporas-a-nivel-global-por-maria-villarreal/>. Acesso em: 01 jun. 2024.

SOBRE OS ORGANIZADORES

Alison Ribeiro Centeno



Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política da PUCRS, bolsista de Pós-Doutorado Júnior (PDJ) pelo CNPq, doutor e mestre em Ciências Sociais, além de formado em Ciências Econômicas. Fez estágio na Fundação de Economia e Estatística (FEE) como bolsista de Iniciação Científica da FAPERGS, trabalhando com análise de indicadores; durante a Pós-Graduação, foi bolsista da CAPES, desenvolvendo estudos na área de recrutamento de elites políticas, com artigos publicados sobre eleições e teoria política.

Bárbara Bruna de Oliveira Simões



Doutora em Ciências Sociais pela PUCRS, mestre em Direitos Humanos e graduada em Direito pela UniRitter, especialista em Direito Processual Civil e Direito Constitucional. Advogada e servidora pública do Estado do RS. Pesquisa na área de direito internacional, direito migratório e teorias das migrações.

Felipe Rocha Carvalho



Doutorando em Sociologia e Ciência Política, com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e mestre em Ciências Sociais pela PUCRS, além de graduado em Relações Internacionais pela UNIPAMPA. Suas pesquisas abordam os temas de transições para a democracia, análise de discurso e teoria das Relações Internacionais.

Lara A. Sosa Márquez



Doutora em Sociologia e Ciência Política e mestra em Ciências Sociais pela PUCRS, além de graduada em Relações Internacionais pela FSG. Suas pesquisas abordam os temas de migração, gênero, teoria crítica e direitos humanos. Também atua como intérprete cultural em projetos com pessoas imigrantes, docente de idiomas e tradutora espanhol/inglês-português em eventos.

Rafael Machado Madeira



É professor do curso de graduação em Relações Internacionais, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em História da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestrado e doutorado em Ciência Política pela mesma instituição, com estágio de doutorado na Florida International University e pós-doutorado pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) e pela Universidad de Granada. Tem experiência na área de Ciência Política, atuando principalmente nos seguintes temas: história da Ciência Política no Brasil; partidos políticos e sistemas partidários; análise de carreiras/trajetórias políticas nos períodos autoritário e democrático; análise de manifestos partidários.



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE
DE CAXIAS DO SUL



A Universidade de Caxias do Sul é uma Instituição Comunitária de Educação Superior (ICES), com atuação direta na região nordeste do estado do Rio Grande do Sul. Tem como mantenedora a Fundação Universidade de Caxias do Sul, entidade jurídica de Direito Privado. É afiliada ao Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas - COMUNG; à Associação Brasileira das Universidades Comunitárias - ABRUC; ao Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB; e ao Fórum das Instituições de Ensino Superior Gaúchas.

Criada em 1967, a UCS é a mais antiga Instituição de Ensino Superior da região e foi construída pelo esforço coletivo da comunidade.

Uma história de tradição

Em meio século de atividades, a UCS marcou a vida de mais de 120 mil pessoas, que contribuem com o seu conhecimento para o progresso da região e do país.

A universidade de hoje

A atuação da Universidade na atualidade também pode ser traduzida em números que ratificam uma trajetória comprometida com o desenvolvimento social.

Localizada na região nordeste do Rio Grande do Sul, a Universidade de Caxias do Sul faz parte da vida de uma região com mais de 1,2 milhão de pessoas.

Com ênfase no ensino de graduação e pós-graduação, a UCS responde pela formação de milhares de profissionais, que têm a possibilidade de aperfeiçoar sua formação nos programas de Pós-Graduação, Especializações, MBAs, Mestrados e Doutorados. Comprometida com excelência acadêmica, a UCS é uma instituição sintonizada com o seu tempo e projetada para além dele.

Como agente de promoção do desenvolvimento a UCS procura fomentar a cultura da inovação científica e tecnológica e do empreendedorismo, articulando as ações entre a academia e a sociedade.

A Editora da Universidade de Caxias do Sul

O papel da EDUCS, por tratar-se de uma editora acadêmica, é o compromisso com a produção e a difusão do conhecimento oriundo da pesquisa, do ensino e da extensão. Nos mais de 1500 títulos publicados é possível verificar a qualidade do conhecimento produzido e sua relevância para o desenvolvimento regional.



Conheça as possibilidades de formação e aperfeiçoamento vinculadas às áreas de conhecimento desta publicação acessando o QR Code:

